HOUSE OF COMMONS
CANADA

REPORT ON

CHILD AND ELDERLY BENEFITS

STANDING COMMITTEE ON HEALTH, WELFARE
AND SOCIAL AFFAIRS

[illegible] HALLIDAY, M.P., CHAIRMAN

[illegible]

86-1090/

STANDING COMMITTEE ON HEALTH, WELFARE AND SOCIAL AFFAIRS

Chairman
BRUCE HALLIDAY (Oxford)

Vice-Chairman
CHARLES-EUGÈNE MARIN (Gaspé)

Members of Parliament who participated in the Committee's study

Iain Angus (Thunder Bay-Atikokan)
Gabrielle Bertrand (Brome-Missisquoi)
Pauline Browes (Scarborough Centre)
Gilbert Chartrand (Verdun-Saint-Paul)
Édouard Desrosiers (Hochelaga-Maisonneuve)
Bill Domm (Peterborough)
Léo Duguay (St. Boniface)
Suzanne Duplessis (Louis-Hébert)
Jim Edwards (Edmonton South)
Ernest Epp (Thunder Bay-Nipigon)
Sheila Finestone (Mount Royal)
Benno Friesen (Surrey-White Rock-North Delta)
Douglas Frith (Sudbury)
Tom Hockin (London West)
Fernand Ladouceur (Labelle)
William G. Lesick (Edmonton East)
Jean-Claude Malépart (Montréal-Sainte-Marie)
Moe Mantha (Nipissing)
W. Paul McCrossan (York-Scarborough)
George Minaker (Winnipeg-St. James)
Margaret Anne Mitchell (Vancouver East)
Gus Mitges (Grey-Simcoe)
John Parry (Kenora-Rainy River)
Joe Price (Burin-St. George's)
Joe Reid (St. Catharines)
John Reimer (Kitchener)
William Rompkey (Grand Falls-White Bay-Labrador)
Brian White (Dauphin-Swan River)
Neil Young (Beaches)

Staff

Helen McKenzie,
Translation Bureau

Mildred Morton,
Department of Secretary of State

Richard Shillington,
Library of Parliament

Marie Carrière,
Committee Clerk
Committees and Private Legislation Branch

Donald G. Reid
Clerk of the Committee

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Monday, April 1, 1985
Tuesday, April 2, 1985

Chairman: Bruce Halliday

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 11

Le lundi 1er avril 1985
Le mardi 2 avril 1985

Président: Bruce Halliday

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Health, Welfare and Social Affairs

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Santé, du bien-être social et des affaires sociales

RESPECTING:

"Child and Elderly Benefits—Consultation Paper"

INCLUDING:

The First Report to the House (Child and Elderly Benefits)

CONCERNANT:

«Prestations aux enfants et aux personnes âgées—Document d'étude»

Y COMPRIS:

Le premier rapport à la Chambre (Prestations aux enfants et aux personnes âgées)

First Session of the
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON HEALTH, WELFARE AND SOCIAL AFFAIRS

Chairman: Bruce Halliday
Vice-Chairman: Charles-Eugène Marin

MEMBERS/MEMBRES

Gabrielle Bertrand
Pauline Browes
Gilbert Chartrand
Leo Duguay
Douglas Frith
Fernand Ladouceur
Jean-Claude Malépart
Moe Mantha
W. Paul McCrossan
Margaret Anne Mitchell
Joe Reid
Brian White
Neil Young—15

COMITÉ PERMANENT DE LA SANTÉ, DU BIEN-ÊTRE SOCIAL ET DES AFFAIRES SOCIALES

Président: Bruce Halliday
Vice-président: Charles-Eugène Marin

ALTERNATES/ SUBSTITUTS

Édouard Desrosiers
Bill Domm
Suzanne Duplessis
Jim Edwards
Ernest Epp
Sheila Finestone
Benno Friesen
Tom Hockin
Bill Lesick
George Minaker
Gus Mitges
David Orlikow
Lucie Pépin
Joe Price
John Reimer—15

(Quorum 8)

Le greffier du Comité
Donald G. Reid
Clerk of the Committee

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

The Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs has the honour to present its

FIRST REPORT

TABLE OF CONTENTS

		Page
SECTION 1	—Child Benefits: *An Overview*	7
SECTION II	—Child Benefits: *The Tax Transfer System*	11
SECTION III	—Principles	19
SECTION IV	—The Desirable Characteristics of a New Child Benefits System	21
SECTION V	—Policy Devices	27
SECTION VI	—Where Do We Go From Here?	31
SECTION VII	—Recommendations	33
APPENDIX I	—Approaches to the Definition of Poverty	35
APPENDIX II	—Witnesses	37
APPENDIX III	—Submissions	39

SECTION I

Child Benefits: An Overview

1.1 In accordance with its mandate of February 7, 1985 as amended by an order of March 27, 1985, the Committee has considered the issues raised by the Consultation Paper, "Child and Elderly Benefits". It has held thirteen meetings and considered the briefs submitted and heard evidence from many witnesses.

1.2 The Consultation Paper has led to an open and extensive exchange of ideas about Canada's child benefit programs and proposals for their improvement. The deliberations of the Committee have been assisted by the excellent quality of the information provided by the submissions of many interested groups, organizations and individuals.

1.3 The Committee recognizes that jurisdiction in matters concerning the welfare of children in Canada is primarily within the domain of the provincial governments. The federal government, however, plays a major role in providing funding both for income support and for social programs, by the direct payment to individuals of Family Allowances, by transfer payments to the provinces, by benefits provided through the income tax system and by the provision of funds for various provincially administered social programs through the vehicle of the Canada Assistance Plan.

1.4 Guided by the emphasis in the Consultation Paper, the Committee has concentrated in its deliberations primarily on matters relating to child benefits. Because of our limited discussion of the subject of elderly benefits, we recommend that the subject of elderly benefits be referred again to the Committee for further study, a matter we return to in our final section.

1.5 The Committee has mainly concerned itself with finding satisfactory ways to direct more of the existing resources in the child benefits system toward those children in our society who are in greatest need while preserving levels of benefits for the average family comparable to those now existing. (The 1983 median family income was estimated at $30,895 by Statistics Canada. Fifty percent of all Canadian families have incomes below this level).

1.6 Who are these children in greatest need? They are the 1.1 million Canadian children who belong to low-income families, the one of every five children under sixteen years of age who live in poverty. While many definitions of poverty were offered, the measure used by the Committee and perhaps most frequently by other groups, is that provided by Statistics Canada in its "low-income cut-offs".

1.7 According to this definition, and depending on regional variations, a family of four in 1983 with an income less than about $14,000 to $19,000 might be considered poor. It should be noted that provincial welfare rates are generally substantially below this level.

1.8 Our witnesses have eloquently described the changing family circumstances which are affecting today's children and the needs of poor children in our society. Contrary to common perception, most children in our nation do not live in the traditional two-parent family, cared for at home by the mother and supported by the father. Increasingly, women with children of all ages have joined the labour force in recent years. Their overall participation rate grew between 1975 and 1983 from 42% to 57%. The following table illustrates this trend for different age groups.

Women in the Labour Force *

	1975	1977	1979	1981	1983
Age Group	%	%	%	%	%
15-19	47.4	46.7	50.8	53.0	50.1
20-24	67.0	68.9	71.3	72.9	74.0
25-34	52.9	55.2	60.4	65.5	67.6
35-44	51.5	55.7	59.4	64.5	66.9
45-54	46.1	49.2	52.1	55.7	58.2
55-64	30.8	32.1	34.0	33.7	33.7
65 and over	4.9	4.4	4.2	4.5	4.6

* Statistics Canada, *Women in Canada*, March 1985, p. 48.

Now, more than 50% of mothers with children aged 3 to 5 years and 60% of mothers with children between 6 and 15 years of age are employed in the work force. Many women with children, however, work outside of the home as a matter of economic necessity rather than of choice.

1.9 Many children now live in single parent families, which increased by 50% between 1971 and 1981. There was a dramatic increase of 59% during that period in the numbers of families headed by a female lone parent. In 1981 about 590,000 families — or almost one in ten — were in this category.

1.10 The increased rates of divorce and remarriage during the 1970's have resulted in the formation of many new "blended" families which have united children from previous marriages of both partners in new and sometimes large family arrangements. Some family arrangements involve cooperative parenting where one parent may contribute to the support of two homes. Many families today are mobile and are not able to benefit from the traditional support system of an extended family.

1.11 Generally, Canadian families have become smaller and fertility rates are falling.

1.12 Family Service Canada has reported to the Committee that 57% of two-parent families have children living at home, although the average number of children in a family has decreased in recent years. There has, however, been a significant increase in the number of young people between 18 and 24 years of age who are living in the parental home.

1.13 There have been shifts in income distribution, as well as in family structures, in recent years. Evidence presented to the Committee has stated that the average incomes, adjusted for inflation, of lower and middle income families decreased between 1981 and 1983 while those of the richest 20% of families slightly increased. It is recognized that this trend is largely the result of the downturn in the economy and the increased rates of unemployment during that period of time. [See Graph, "Incidence of Poverty Among Canadian Families, 1971-1983".] One of the effects of the economic recession has been to worsen the situation of families. Between 1981 and 1983 the percentage of families in the low income group increased from 12% to 14%. These families spent more than 58% of their income on food, shelter and clothing. Depending on its location, a family of four in this group earned less than about $ 14,000 - $ 19,000 in 1983. According to estimates of the Social Planning Council of Metropolitan Toronto, the total budget requirement of such a family in 1984 in the Toronto area was $ 21,217. This amount may not be applicable as a requirement in other areas of Canada. The Committee has found a paucity of information on the living costs of families with children in the various regions of the nation and urges the government to collect and make available this data.

1.14 The number of Canadians living in poverty increased by 23% between 1981 and 1983. Particularly affected by this trend were young people, including young families, and female lone parent families which make up almost 30% of all low-income families. The average income of a family headed by a woman is about half of that led by a man. Almost half of single parent mothers raise their children on an income below the poverty line.

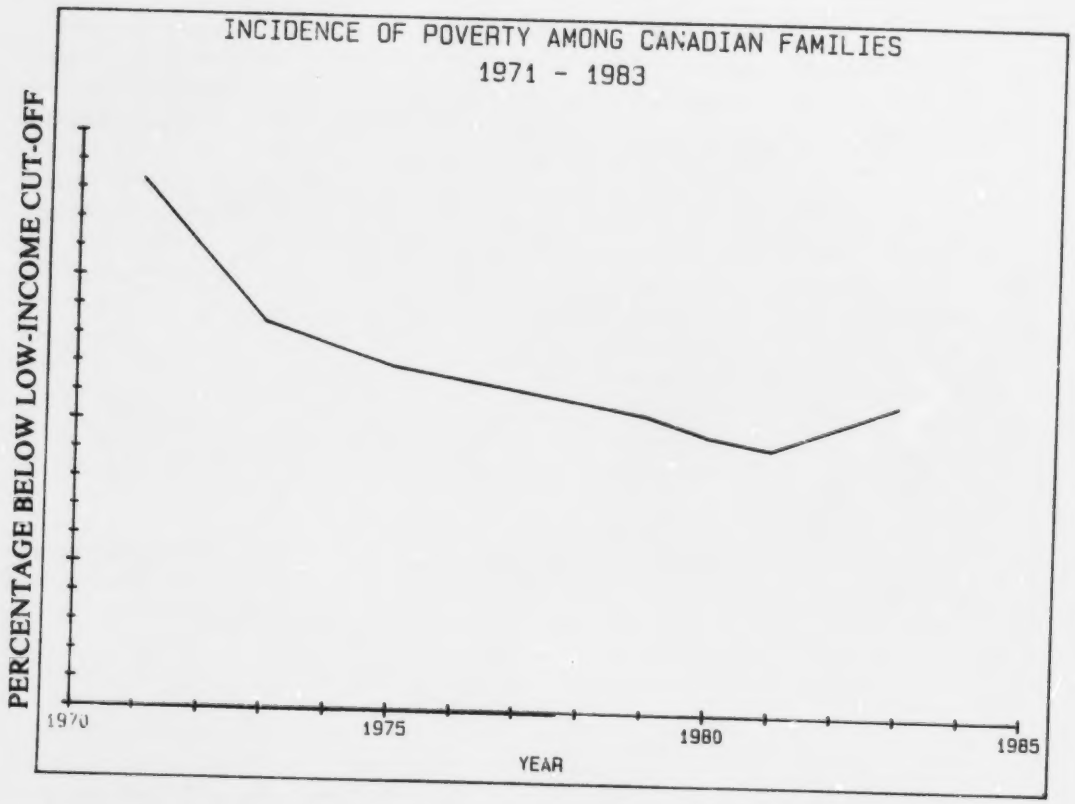
1.15 Among families, the incidence of low income — poverty — also occurs increasingly with the number of children in a family. For example in 1983, the low income group included 17% of families with 1 child under 16 years, 21.7% of those with 3 children and 36.3% of those with 4 or more children under 16 years.

1.16 These facts reflect the considerable costs of raising children in our society. The Council of the Status of Women of Quebec has shown how costs of raising children vary according to family circumstances and the age of the child. According to their calculations, for example, in 1984 an infant under one year might cost a two parent family $ 2,438 while expenses for a teenager between 16 and 18 years would be almost double at $ 4,266. There are, in addition, many families today in which parents continue to support dependent children over eighteen years of age who are either furthering their education or unemployed.

1.17 The additional expenses of child care are generally heavier for a single parent than for a married couple. However, it should also be recognized that there are other kinds of costs which may be involved, such as the loss of income for the married woman who stays at home with her children.

1.18 The Social Planning Council of Metropolitan Toronto has estimated the cost for a lone parent of raising an only child from birth to age 18 to be about $ 75,700, excluding the expense of day care while the parent is at work. (This calculation is higher than the comparable figure for Quebec.) If private daycare costs over ten years are added, the total cost is estimated to be about $ 116,600 in 1984 dollars.

1.19 Although licensed daycare services are subsidized for low-income families, there are not nearly enough centres available to fill the need. In 1982, fewer than about 12% of



children under 6 with working mothers had access to licensed day care. The rest, some 800,000 Canadian children, were not accommodated within the formal daycare system. Although that system is a matter of provincial jurisdiction, there will be a Parliamentary task force to study daycare issues.

1.20 The Committee has heard much evidence of the needs of children in single parent families and recognizes that society as a whole has a responsibility to help these and all Canadian children.

SECTION II

Child Benefits: The Tax Transfer System

2.1 The Consultation Paper deals with three measures falling within federal jurisdiction which benefit families with children: the Family Allowance Program administered by the Department of National Health and Welfare, and the Child Tax Credit and the Child Tax Exemption, which are elements of the income tax system. There are two other tax measures which also directly benefit families with children: the Equivalent to Married Exemption and the Child Care Expense Deduction. All provinces except Quebec base their own tax systems upon the federal system, and must be regarded as sharing the total cost of the Child Tax Exemption for their residents with the federal government. (The system of benefits in Quebec will be described further in paragraph 2.17.) In addition all provinces provide assistance to families in need, programs which are cost-shared with the federal government through the Canada Assistance Plan.

2.2 The **Family Allowance** is a universal benefit. It is delivered to all families with children regardless of the family's income. It is normally indexed to the cost of living. The benefit is taxable; and so the net benefit to families decreases as their tax rates increase. Both federal and provincial governments benefit from this feature of the measure.

2.3 By regulation the Family Allowance is paid to a child's mother, unless the father is separated or divorced from the mother and has legal custody of the child. This has been in recognition of the fact that the mother is predominantly involved in the care of the child.

2.4 In eight provinces families receive the same Family Allowance benefit per child. In 1985 this benefit is $31.27 per month, or about $375 per year. In Quebec the program is designed to deliver higher benefits as the number of children in a family increases. In Alberta, the program delivers higher benefits as the ages of the children increase.

2.5 Family Allowance payments went to 3.5 million families in 1984, and helped defray the costs of 6.6 million children. Total cost of the program was $2.4 billion. The net cost to the federal government, obtained by subtracting tax revenues raised through the program, was $1.9 billion.

2.6 The **refundable Child Tax Credit** is targeted at families with low and average incomes. Couples with a combined net income of up to $26,330 (this level is called the "turning point") receive the maximum benefit. The maximum amount is reduced 5% ("the reduction rate") for each dollar of combined net income above the turning point. How quickly the benefit reduces and disappears depends on the number of children in the family. A family with one child and a combined income of above about $34,000 will not receive a benefit. For a family with two children, the benefit stops at about $41,000, and so on. The reduction rate can be thought of as a type of tax on benefits for families with incomes above the turning point.

2.7 In 1984 the maximum benefit from the Child Tax Credit was $367 per child. Benefits are normally indexed to the cost of living. The turning point was also indexed until 1983, when it was frozen at the 1982 level of $26,330. Freezing the turning point reduces the cost of the benefit to government in future years. It is estimated that such savings amount to between $50 and $100 million per year.

2.8 Like the Family Allowance, the Child Tax Credit is paid primarily to mothers. As a tax benefit, it can only be received if the parent files a tax form to prove eligibility. It is estimated that only about 6% of parents who are eligible to receive the credit in fact do not apply.

2.9 It should be noted that the Child Tax Credit is the only measure in the income tax system which is directly determined on the basis of combined family income rather than the income of individual members of the family.

2.10 In 1983, the most recent year for which statistics are available, 2.6 million families received some benefit from the Child Tax Credit to help care for 5 million children. The cost of this measure to the federal government was about $1.3 billion.

2.11 The **Child Tax Exemption** benefits those families who pay income tax or who would have paid taxes but for the existence of the measure. It is usually claimed by the higher income earner in a family — most often the father — because the tax advantage increases as income increases. The exemption does not benefit very low-income families who would not otherwise pay tax.

2.12 The amount of the exemption varies according to the age of the child. Parents with children under 18 can claim $710 per child for the 1984 taxation year. Parents with children between 18 and 21 can claim $1,360 per child. The higher amount can also be claimed for children age 22 and over if they are in full-time attendance at school or are "infirm". The exemption for children under 18 has not been indexed since 1983. The exemption for children over 18 is still indexed.

2.13 **The Committee has been advised that the discussion in the Consultation Paper is applicable to that part of the Child Tax Exemption which concerns children under 18. It is not proposed that the exemption for older children be touched in any way.**

2.14 In 1982 3.4 million parents claimed the Child Tax Exemption. This figure includes parents claiming the exemption for older children. The federal government estimates that the cost to it of the exemption for children under 18 was $860 million in 1984. The provinces' share of the cost was estimated to be about $330 million in that year. The cost to both levels of government is then about $1.175 billion.

2.15 The **Equivalent to Married Exemption** benefits parents who do not have spouses. Tax filers who are single, divorced, separated or widowed can deduct $3,470 for the 1984 tax year from their taxable income for one relative, including a child, who lives with them and whom they support. A parent with two or more children can claim the Equivalent to Married Exemption for the first child only and can claim the regular Child Tax Exemption for additional children. This tax benefit was not referred to the Committee for consideration.

2.16 The Child Care Expense Deduction benefits single parents and married parents who are in the labour force. The single parent or the lower income earner in a two-earner couple can deduct up to $2,000 per child of the costs of child care. There is a family maximum of $8,000. Moreover the amount claimed cannot exceed two-thirds of the tax filer's wages for the taxation year. This tax benefit was not referred to the Committee for consideration.

2.17 It should be noted that what has been described so far is true only of nine provinces which base their tax systems upon that of the federal government. Quebec has its own personal and corporate income tax system. Its child benefit system is more complex and consists of the following:

- Family Allowance (or equivalent direct expenditures)
  - a federal benefit which increases with the number of children in the family up to the third child; the same benefit is then paid for subsequent children. The benefit is taxed in the federal system but not in the Quebec system.
  - a provincial family allowance which also varies with the number of children in the family up to the fourth child. The benefit is not taxed in either the federal or provincial system for children under 16. The benefit is taxed in the federal system but not in the provincial system for children between 16 and 18.
  - an additional provincial allowance for each child between 12 and 18. In 1983 the allowance was $85.56 per year. It is taxed in the federal system for children age 17 but not in the provincial system.
- Child Tax Credit
  - Quebec families receive the federal benefit. There is no analogous provincial benefit.
- Child Tax Exemption
  - a child tax exemption does not exist in either the federal or provincial tax system for children under 16.
  - the federal exemption exists for children between 16 and 18. A slightly higher provincial exemption per child exists for these older children.
  - the federal exemption exists for children 18 and over. A slightly different and lower provincial exemption exists for these children.
- Equivalent to Married Exemption and Child Care Expense Deductions
  - These exist in the federal system as applied to Quebec and also, in a slightly different form, in the Quebec system. The Quebec system provides an alternative to the child care expense deduction — the availability allowance. This benefit may be claimed when child care is provided either by a parent or by a third person.

2.18 This system of transfers and taxes directed toward families with children is a complex one. How complex it is can be seen by focussing only on the measures which the

Consultation Paper discusses — the Family Allowance, the Child Tax Exemption and the Child Tax Credit — and addressing the question: How much does each Canadian family benefit from all of them? One sees immediately that the answer is, "It depends." First, it depends on how many children one has. Second, if one lives in Alberta (or Quebec if one adds in Quebec's child transfer and tax measures) it depends on the age of one's children. Third, it depends on one's income or lack of it. Those with little or no income receive the maximum Child Tax Credit, but cannot benefit from the Child Tax Exemption: their income will be reduced below the taxable level without the Child Exemption. Those with relatively high incomes are not eligible to receive the Child Tax Credit but they get maximum tax advantage from the Child Tax Exemption (unless they live in Quebec and have children under 16). Fourth, it depends on whether both partners in the family work, and whether one can claim the Child Care Expense Deduction; or whether the family is headed by a single parent who earns enough to claim the Equivalent to Married Exemption. Most important, for all families where at least one parent pays taxes, the total net benefit yielded by the Family Allowance, the Tax Credit and the Tax Exemption depends on the marginal tax rate of the income earner (or in the case where both partners work, the marginal tax rate of the higher income earner). This in turn will depend on what other exemptions and deductions the earner can claim (deductions such as RRSPs, RHOSPs, and private pension plan contributions, dividend tax credits, and so on). The benefits will also be determined by the province where the family lives, since provincial tax rates are not uniform.

2.19 Despite what has just been said, it is possible to measure net benefits for families from the combination of the Family Allowance, the Child Tax Credit and the Child Tax Exemption in a way that yields important information. The Consultation Paper's hypothetical family has the following characteristics: it consists of a couple with two children who live in Ontario; one spouse is in the labour force, the other works in the home; total family income is assumed to range from $10,000 to $80,000 and to be derived solely from the earner spouse's employment, so that no tax deductions are claimed but those relative to employment, as well as the Marital and Child Tax Exemption. The wage-earner is assumed to make no pension plan, RRSP or RHOSP contributions. As the first section of this Report shows, this hypothetical family is far from being a typical Canadian family. Nonetheless this model yields certain significant results which hold true for every province except Quebec. Similar results also hold true for single earner or two-earner couples or for one-parent families. These results are shown on the following table and graphs.

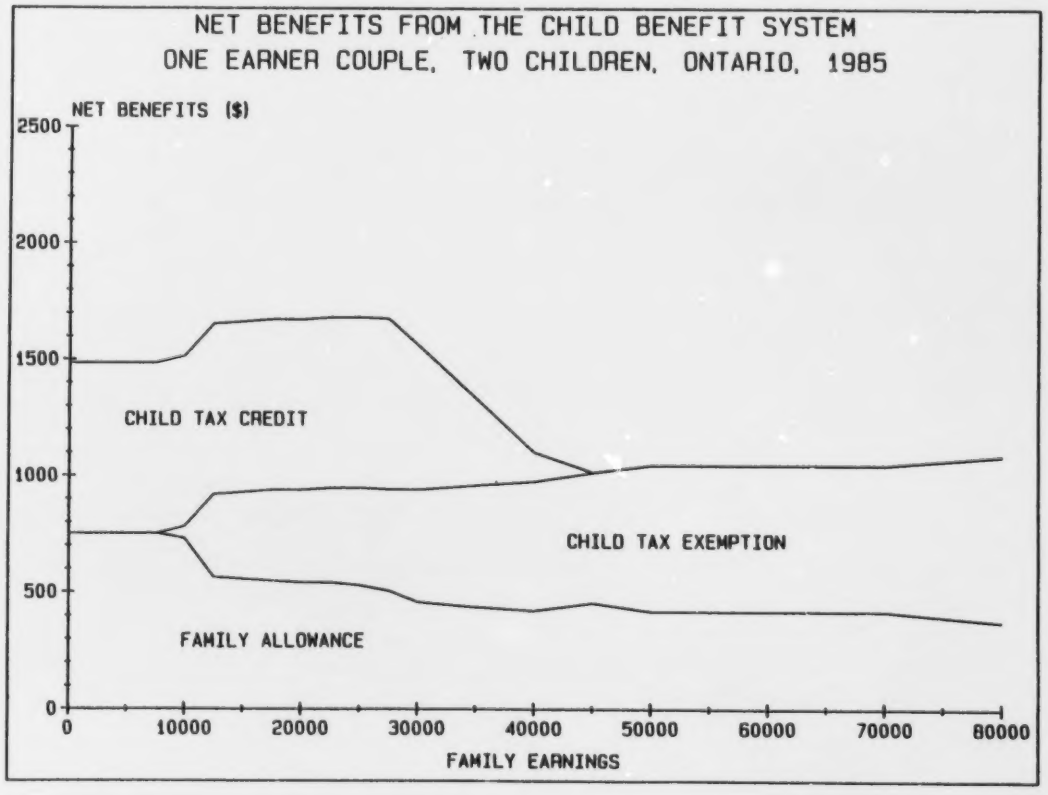
NET ANNUAL BENEFITS PER CHILD (1984)
from Family Allowance, Child Tax Credit, Child Tax Exemption

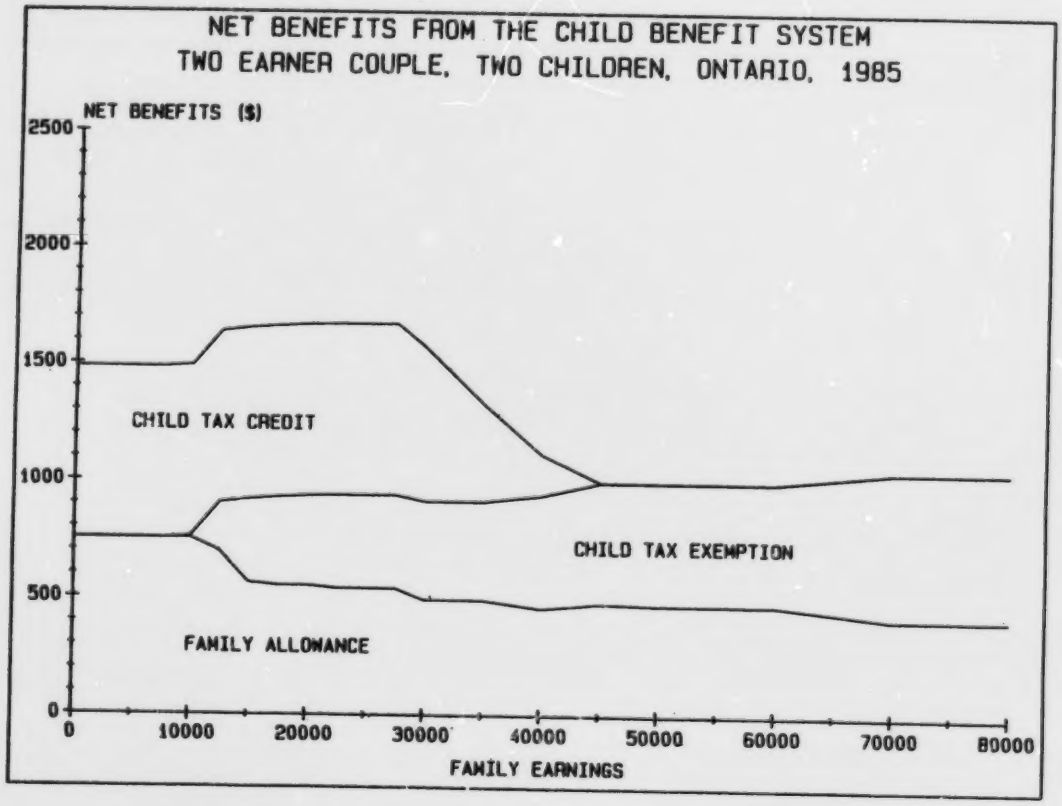
Family Income	Total Combined Benefits/Child
Under $10,000.00	$702.00
$20,000.00	$802,00
$30,000.00	$784.00
$45,000.00	$517.00
$80,000.00	$538.00

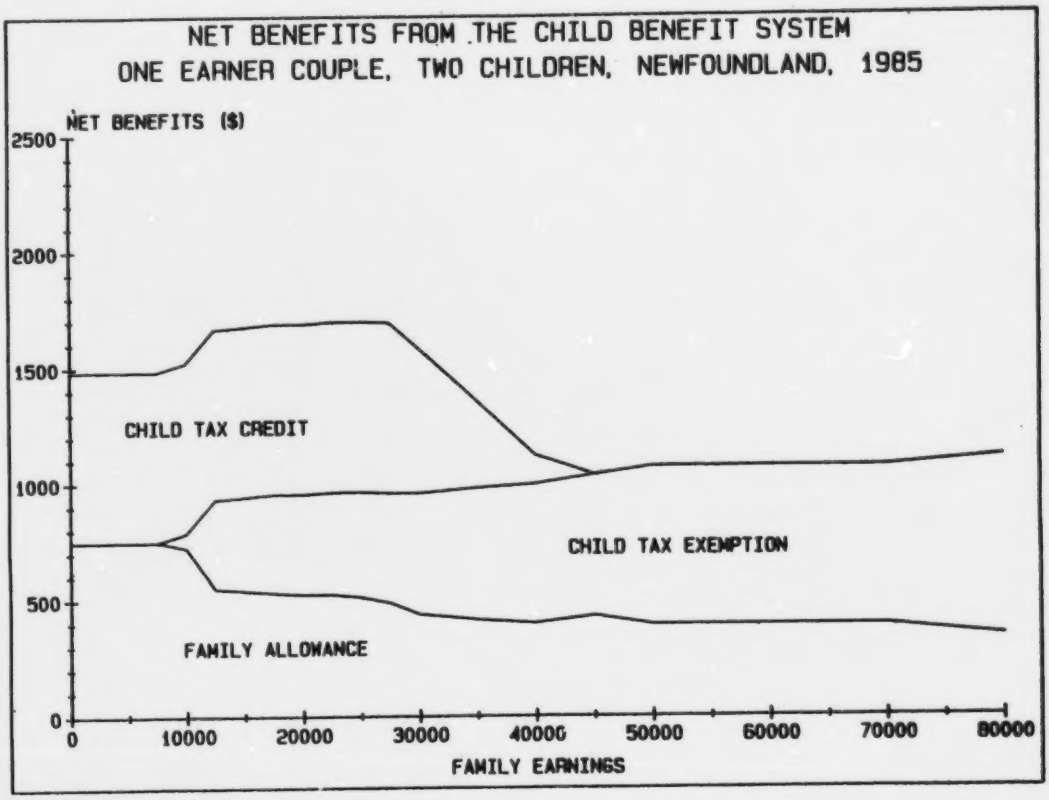
[See three graphs on Net Benefits from the Child Benefit System, 1985]

2.20 The top line of the graph, which indicates total net child benefits with respect to family income levels, has been described by a number of the Committee's witnesses as a rollercoaster, to emphasize the fact that it goes up before it comes down.

2.21 The Consultation Paper has set this Committee the task of trying to make this particular system fairer. This is the issue to which the rest of this report addresses itself.




NET BENEFITS FROM THE CHILD BENEFIT SYSTEM
TWO EARNER COUPLE, TWO CHILDREN, ONTARIO, 1985
NET BENEFITS ($)
2500
2000
1500
1000
500
0
CHILD TAX CREDIT
CHILD TAX EXEMPTION
FAMILY ALLOWANCE
0
10000
20000
30000
40000
50000
60000
70000
80000
FAMILY EARNINGS


NET BENEFITS FROM THE CHILD BENEFIT SYSTEM
ONE EARNER COUPLE, TWO CHILDREN, NEWFOUNDLAND, 1985
NET BENEFITS ($)
2500
2000
1500
1000
500
0
CHILD TAX CREDIT
CHILD TAX EXEMPTION
FAMILY ALLOWANCE
0
10000
20000
30000
40000
50000
60000
70000
80000
FAMILY EARNINGS

SECTION III

Principles

The Committee has agreed that the following principles should be fundamental to Canada's child benefit system:

3.1 **Universality**
Universality is the key principle of our social safety net. Within the child benefit system, the universal Family Allowance delivers benefits to all families raising children in recognition of the importance of children to society and of the value of parenting. It is recognized that parents have the primary responsibility to provide for their children: the role of the government and of society is to assist.

3.2 **Progressivity**
Net benefits for families should be distributed in a progressive manner, with low-income earners receiving more than those in the upper-income brackets.

3.3 **Adequacy**
Immediate reform should provide substantially higher benefits than are currently made available to lower income families, because they are in greatest need. Benefits comparable to the existing ones should be provided to families of average income.

3.4 **Indexation**
Family benefits should be adjusted to reflect changes in the cost of living. The NDP feels that family benefits should always be fully indexed to the cost of living.

3.5 **Sharing of costs**
Costs of benefits in the child benefit system should not be borne only by families with children. All taxpayers, individual and corporate, should be contributing their fair share in a progressive and fair income tax system.

3.6 **Surtax**
The entire Committee agrees that it has seen no evidence that a surtax on Family Allowances is desirable. The Liberals and the NDP feel that a specific surtax on Family Allowances would erode universality.

SECTION IV

The Desirable Characteristics of a New Child Benefits System

4.1 We deal with the problem of finding a desirable system by drawing on our principles and the testimony of our witnesses to describe the way we think the new system should work; that is, how it should affect the families who will receive the benefits. In Section V we discuss some of the tax or transfer measures which might help make it work: the Family Allowance, the Child Tax Credit and so on.

4.2 In its Consultation Paper, the Government sets out two guidelines which are meant to direct the nature of the proposals submitted to it. First, no proposal is acceptable if it causes the deficit to increase. Second, it is to be understood that there will be no net decrease in the social spending envelope, at least in the present fiscal year (1985-86). The Committee accepts these guidelines. However, members express different opinions, in the context of a discussion of benefits to families with children, regarding the use of any savings resulting from redesign for redistribution among all programs in the social spending envelope. This point will be discussed more fully.

4.3 In addition to the guidelines, there is a constraint on the kind of reform this Committee can propose as being desirable. The constraint arises from the nature of the Child Tax Exemption. As the discussion at the end of Section II shows, it is the interaction of the exemption with the other benefits which causes the roller-coaster effect between the benefits of high and low income families. Eliminating the exemption and redistributing the resulting revenues seems, at first, a likely way to make the system fairer. Because the cost of the exemption is borne by both federal and provincial governments — the federal share being $860 million and the provincial share about $330 million — the federal government cannot without provincial consent ensure that all revenues would remain in the child benefit system if the exemption were eliminated. In defining the characteristics of a new system, the Committee thinks it desirable to keep substantially all federal and provincial monies in the system. We suggest that every effort be made either to obtain this consent or to develop alternative policy options with substantially the same result, or both.

4.4 With respect to what our witnesses said and wrote on the features of a desirable new system in the context of the Consultation Paper, the evidence was overwhelmingly in favour of the type of result obtained by the first option, which we shall call Option A. Our witnesses felt that a redistribution of the tax expenditures from the Child Tax Exemption to the Child Tax Credit such as proposed in Option A would produce a more desirable distribution of benefits than does the current system. Witnesses felt that some amount of additional benefit to low income earners would be desirable.

4.5 The first strong reservation our witnesses had about Option A concerned those families who would be worse off as a result of the proposed change. Most remarked that a

single-earner couple with two children and an income of $23,000 should not receive less in order to allow redistribution to very low-income families. There was no general agreement on an income level at which families should receive less. The second strong reservation concerned the diversion of savings to the provinces and to the federal government as a result of the elimination of the Child Tax Exemption.

4.6 The Committee notes that a number of witnesses were understandably confused by two notions: that of the "turning point" on the Child Tax Credit and that of the "crossover point" of a new system with respect to the present system. The turning point is the income level at which the Child Tax Credit starts to reduce. The crossover point in a proposed new system is the income level at which families receive fewer net benefits than under the present system.

4.7 With respect to Option B the Committee notes that most witnesses thought it unacceptable. Most felt it wrong to reduce the Family Allowance. Many thought that not enough money was distributed to low-income earners. A good number thought that on principle it was important to eliminate the Child Tax Exemption entirely.

4.8 We have listened to our witnesses and read what they have had to say with great interest. We find that their testimony is in the main consistent with the principles we have set down in Section 3. Our determination of the desirable characteristics of a new system, based on a two-child, single-earner family in Ontario (the example used in the Consultation Paper) is the following:

(1) The majority of this Committee thinks that the lowest income earners should receive about or above the maximum benefit proposed by Option A, which is $1940. We suggest a range of $1900 to $2200, or $950 to $1100 per child for a single earner family.

(2) Earners in the highest marginal tax bracket should receive about the present after-tax benefit from the Family Allowance. We suggest a range of $350 to $450, or $175 to $225 per child.

(3) Families with an average range of incomes should receive benefits comparable to the benefit they now receive.

- The majority of this Committee thinks that a crossover point in the $27,000 - $32,000 range is desirable. Above this level, net family benefits would be reduced.
- The NDP finds that this is too low, and penalizes middle earners with children. It suggests a crossover point of $45,000, as outlined in its proposal to the Committee.

(4) Federal savings from any change in the system should be used to comply with these conditions first. The Committee differs as to what should be done if these conditions were to be met and federal savings remained.

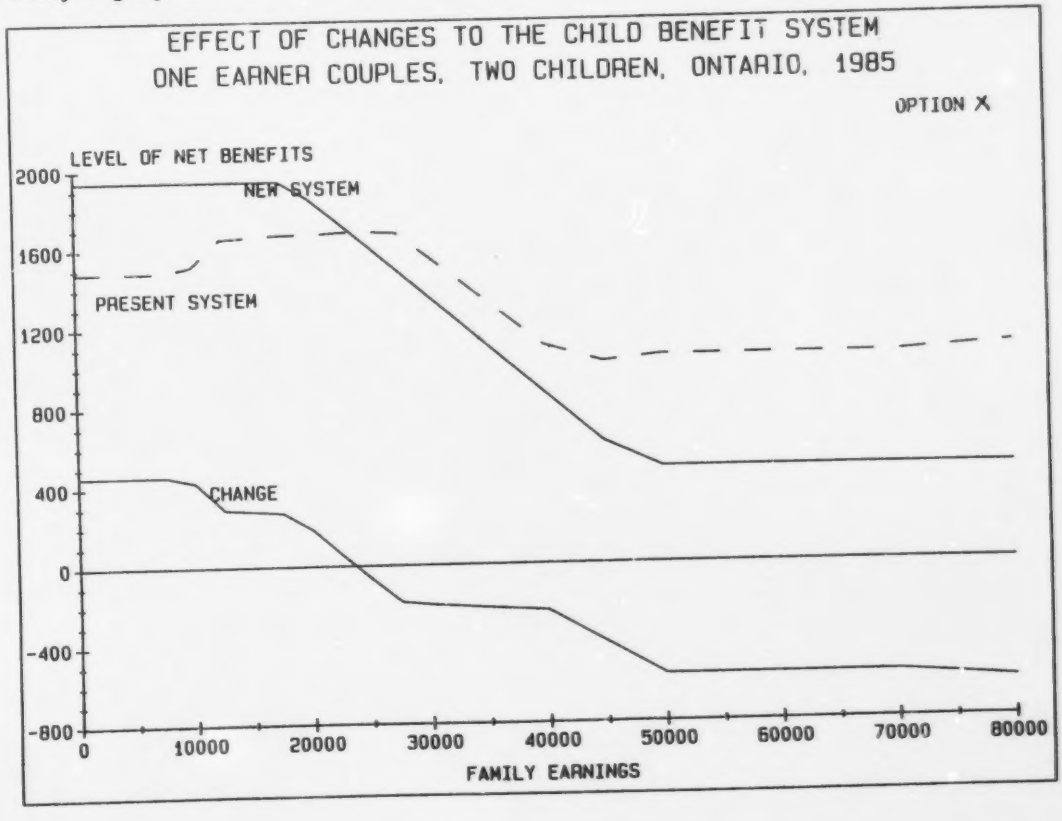
- The Committee agrees that it would be inappropriate to reallocate federal savings to programs in areas of the social planning envelope in departments other than National Health and Welfare, such as, for example, those administered by the Canada Mortgage and Housing Corporation.

- The NDP and Liberal members prefer to direct all federal savings to the child benefit system.

(5) The Committee feels that every effort should be made to minimize any change in provincial revenues resulting from the reduction of the Child Tax Exemption. This should be done either by negotiation, or by developing alternative policy devices with substantially the same result, or both.

4.9 Our Committee is confident that options substantially meeting our criteria — options better than Option A — are possible even without assuming that all provincial savings are put back into the system. What makes this possible is the introduction of "policy devices" — ways to deliver benefits — which are not contemplated by the Consultation Paper.

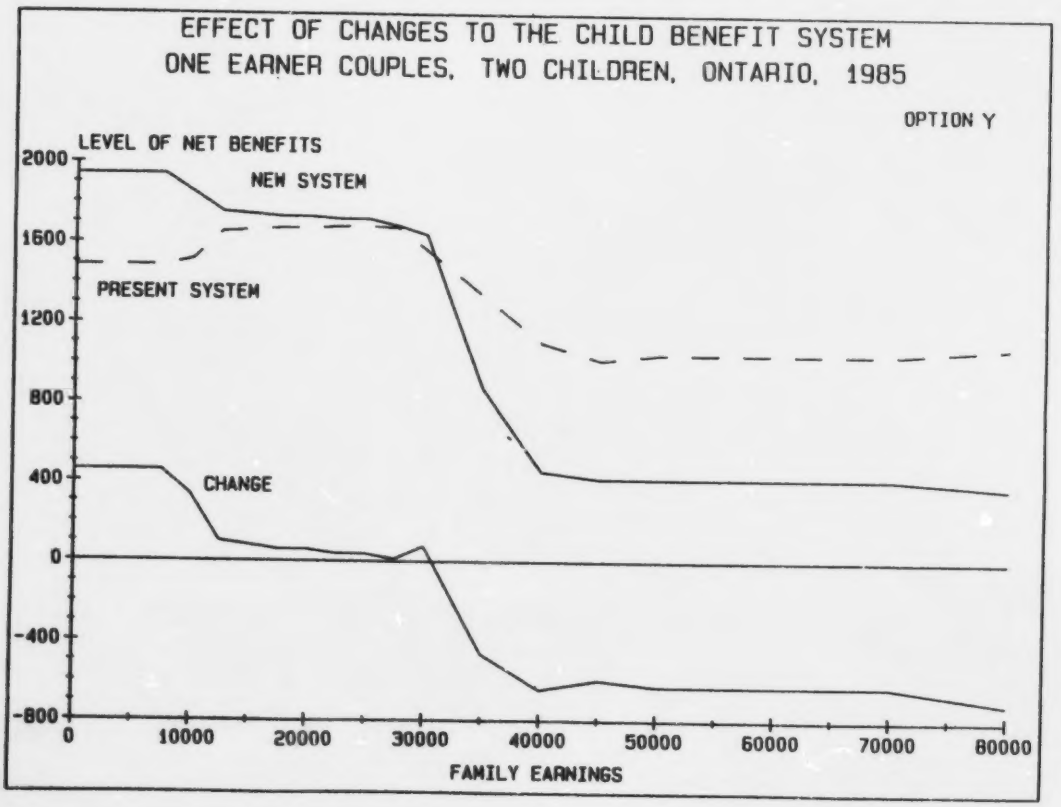
4.10 The Committee has had the following graphs prepared to illustrate what can be done in this regard. In Option X the new device would be a non-taxable Family Allowance of $240 (a greater net benefit to high income earners than at present, although of course the actual monthly payment would be less). The Child Tax Exemption would be eliminated. The Child Tax Credit would be around $730. There would be no federal savings. Net provincial savings would be reduced to $150 million. One of the advantages of this option over any option where the Family Allowance is taxed would be that the high benefit to low-income families would not decline sharply between the $8,000 to $13,000 range as proposed in Option A. Many single-parent families fall in this range.



4.11 In option Y the new device is a higher reduction rate (a higher "effective tax" rate) on the Child Tax Credit. The Child Tax Exemption would again be eliminated. The Family Allowance would remain taxable. The Child Tax Credit would be increased to $595 and the reduction rate would be 15% for family net incomes in excess of $29,670.

4.12 We recognize that there are problems with both options X and Y. Option X does not meet our crossover objective, although there is more money in the system than in Option Y. None of us is completely comfortable with the idea of raising the tax rate so significantly on a selective benefit in order to redistribute significant money from those earning above $40,000 to those earning $30,000 or less. Some of us do not approve of a non-taxable Family Allowance.

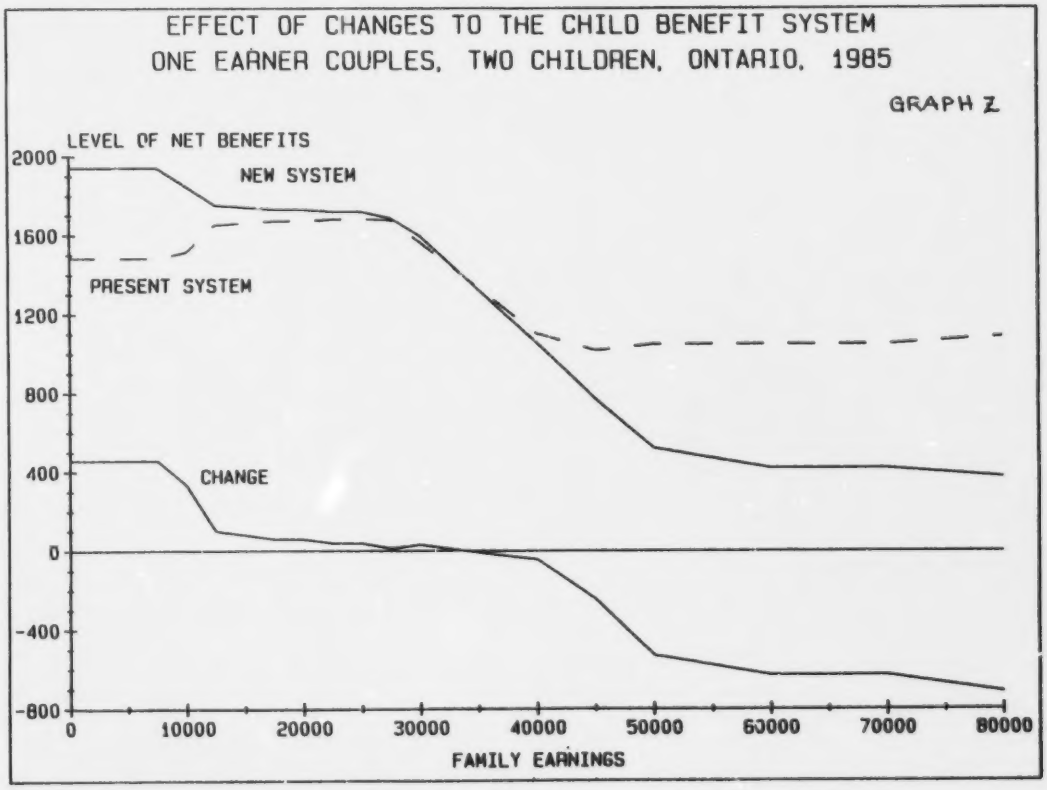
4.13 All of us feel, nonetheless, that the search for an option which meets our criteria is not in vain. There may well be devices that we have not contemplated which would serve to keep even more money in the system. While we cannot specify an option that will retain all provincial money in the system, we can demonstrate that our objectives can be reached if a device is found, or if negotiation with the provinces is successful. Graph Z describes a system which has no total savings. The child tax exemption would be eliminated. The Family Allowance would remain taxable. The Child Tax Credit would be increased to $595 per child. The turning point would be $27,500 and the reduction rate 5%.



4.14 The Committee proposes that the government undertake a reexamination of the issue and proceed with the best reform possible, as defined by this Report, by the end of the summer.

4.15 The Committee urges the government to use all possible forums to negotiate agreements with the provinces that will keep money in the child benefit system if this measure is necessary to meet our criteria.

4.16 The Committee also urges the government to negotiate agreements with the provinces to ensure that increased assistance to low income families is not offset by reductions in provincial family support payments.



SECTION V

Policy Devices

5.1 In section IV the Committee described a desirable distribution of child benefits. In this section we discuss the merits of various policy devices or mechanisms for achieving such a distribution.

FAMILY ALLOWANCE

5.2 The Family Allowance is a universal taxable payment. In our current system it is the only universal benefit for children. Our first principle of universality requires either that it be retained at about its present level after taxes or that it be replaced by another universal measure which meets the requirements of the principle.

The Consultation Paper raised the possibility of a surtax on the Family Allowance. Many witnesses spoke against such a proposal. The Committee sees no evidence that a surtax is necessary to achieve its objectives.

5.3 For some of us it is important that the Family Allowance be taxed. For this reason we were not enthusiastic about Option X in the previous section, but raised it only to demonstrate ways to retain money in the system.

5.4 The Family Allowance has practical advantages as a delivery mechanism. It is independent of the tax system, which means that parents do not have to file an annual form in order to receive it. More than 99% of all eligible parents do receive it. It is delivered monthly. Many witnesses have spoken appreciatively of the value of monthly benefits to meet everyday family needs.

5.5 By regulation the Family Allowance is delivered to the mother in most cases, because it is assumed that she is the parent with primary responsibility for the care of children. It has been suggested to us that as a statutory presumption this might well be discriminatory under section 15(1) of the Charter of Rights, which will soon come into effect. It was also pointed out that from the point of view of equalizing the position of women and men in our society, which is the underlying principle of section 15, a better assumption would be that the lower-income earner of a couple is most likely to be primarily responsible for their children and should be receiving the Family Allowance. The Committee agrees with this view and proposes the change, unless the low-income earner requests otherwise.

CHILD TAX EXEMPTION

5.6 The Child Tax Exemption is a selective tax measure; it benefits only those with sufficient taxable income. The exemption is broadly targeted, however, and does not benefit only higher income families. The exemption increases the threshold at which tax begins to be paid, which is an important advantage for some low income parents. For all parents who pay

taxes it involves some recognition of the costs of raising children. Single earner couples with two children who have incomes as low as $9,000 receive some benefit from the exemption. The income level at which parents may receive some benefit is even lower when there is only one child in the family. However, the exemption is of greater advantage the higher one's marginal tax rate is. The effect of the current measure within the child benefit system is to produce higher after tax benefits to higher income families and lower after tax benefits to low income families than we feel are desirable.

CHILD TAX CREDIT

5.7 The Child Tax Credit is a selective tax measure targeted at low and middle income families. Because it is refundable, that is, given to those who would not otherwise have taxable income, and because it reduces above a certain income level, it meets our principles of progressivity and adequacy, as well as cost sharing.

5.8 At the present time the turning point of the Child Tax Credit is not indexed although it has been in the past. All members of the Committee have agreed that benefits for children be indexed to preserve the real value of the benefit. This is provided for by our principle of indexation. However, we do not believe that these adjustments should be made without taking into account changes in income. The majority is concerned that automatically indexing both the turning point and the initial benefit amount could result in over-indexation of the benefit. The majority does recognize, however, that if no adjustment were made to the initial benefit and the turning point, middle income Canadians could see their benefits erode significantly when compared to those with lower incomes. For this reason, the majority proposes that there be an annual review of initial benefit levels and of the turning point to ensure that net family benefits are not eroded by inflation.

5.9 There are practical problems with the Child Tax Credit as it now exists. First, for lower income families the benefit is delivered as a yearly lump sum. Some witnesses have proposed that it be delivered monthly, with the Family Allowance, to increase the amount available for day-to-day expenses. However, we were most impressed by the evidence of the National Anti-Poverty Organization and others who suggested that families, who have no access to credit, appreciated receiving a bigger sum to cover larger expenses such as household repairs, back to school clothing, and so on. We were persuaded by this argument. We propose that if reform results in a substantially larger Child Tax Credit than exists at present the government should consider the feasibility of paying the benefit out more than once a year, but not monthly.

5.10 Second, the Child Tax Credit has encouraged the growth of tax discounters. Pursuant to the *Tax Rebate Discounting Act* discounters are allowed to charge up to 15% for their services. We do not want money which helps provide for the needs of families diverted to tax discounters. We feel that 15% is an exorbitant rate of return for the risks discounters take in advancing refunds to low-income families. We strongly urge that the federal government in consultation with the provincial governments, outlaw tax rebate discounting.

5.11 The NDP points out that measures which raise taxes directly and not indirectly through the elimination or reduction of the Child Tax Exemption have been notably absent from their discussion. If some regressive aspects of the general tax system were removed and part of the resulting revenues put back into the child benefit system:

- all of society and not just families with children would pay for the cost of this reform.
- the net benefit for low income earners could be higher than that proposed by the majority of this Committee.
- the crossover point could be raised.
- the problem of money leaving the system to the provinces would not dominate the search for alternatives.
- the deficit would not be increased.

5.12 The NDP proposes the following tax measures as a device for increasing revenues for child benefit reform and other social programs:

- a minimum tax of 20% of taxable income for all taxpayers who earn $50,000 or more.
- an increase of the highest marginal tax rate to its pre-1982 level. The NDP estimates that these measures could result in an additional $2.1 billion.

SECTION VI

Where do We go from Here?

6.1 The great value of the Consultation Paper has been to recognize explicitly that there is a connection between direct expenditures and tax expenditures, and to explore the consequences of these relationships in terms of the people these programs affect. The Consultation Paper recognizes that tax expenditures — the Child Tax Exemption and the Child Tax Credit — and a direct expenditure — Family Allowances — have similar ends, namely to help support families with children, or to recognize the costs of raising children. For this reason, the paper looks at the impact these three programs have on Canadian families to see if they are operating as we think they should. We conclude that they are not. This is so because of the interaction of the three programs which results in net benefits rising as income rises and the persistence of this effect over a significant range of income. As noted above, this effect arises primarily because of the Child Tax Exemption which is of more value as taxable income rises.

6.2 The Committee feels that a similar analysis should be made of all other personal tax expenditures and direct expenditures for social programs. It recommends that the government pursue such a comprehensive study as a priority.

6.3 In this regard we were urged by many witnesses to recommend that some or all of the personal deductions and the Child Care Expense Deduction be transformed into refundable tax credits. The proposal has obvious attractions. However, the majority of us think such a recommendation should follow a review of the sort we are advocating.

- The NDP is concerned that there is no recommendation concerning reform of the Child Tax Exemption and no consideration of tax reforms, that would include childless taxpayers. NDP members recommend that the government undertake tax reforms affecting persons earning over $50,000 (a minimum 20% tax and a return to 1981 marginal tax rates). $345 million of the additional $2.1 billion dollars in revenues should be used to increase the Child Tax Credit by 80%. This would help to compensate middle income earners (up to $45,000) for the loss of their Child Tax Exemption. It would also increase benefits for the poor. All child benefits should be indexed.

- The NDP also recommends that the government undertake a wider review of all personal exemptions including the Marital Exemption and the Child Care Expense Deduction which should be converted to tax credits so that poor families will share these benefits.

- The NDP recommends that a wider review of anti-poverty measures be undertaken by federal and provincial governments with a view to bringing incomes of the working poor and welfare families above the poverty line. Special needs of single parent families should be a priority including the expansion of day care.

- The NDP recommends that the government undertake a wide review of corporate as well as personal taxes to increase general revenues for social programs and job creation with reforms that will eliminate corporate give aways and unfair tax shelters unless new jobs are guaranteed in exchange for tax concessions.

- Members of the Liberal Party also wish to point to the importance of the link between programs which benefit businesses and the tax system. Just as child tax exemptions may be regarded as a benefit to families, various other deductions may be thought of as benefits to businesses. These members also propose that there be a review of all business-related tax expenditures.

SECTION VII

Recommendations

The discussion in this report gives rise to the following recommendations.

With respect to the fairness of the child benefit system the Committee recommends that:

1. **the government should undertake a reexamination of this matter and proceed with the best reform possible consistent with the principles and objectives set out in sections III and IV of this Report *by the end of the summer;***

2. **the government should allocate any federal savings to the Health and Welfare budget and use all possible forums to negotiate an agreement with the provinces that will keep money in the system;**

3. **the government should at the same time urge the provinces to ensure that the objectives of reform are not defeated by provincial decisions regarding their own social assistance programs;**

4. **there should be an annual review of benefit levels and any turning point levels to ensure that net benefits are not eroded by inflation;**

5. **Family Allowance benefits and Child Tax Credit benefits in the new system should be paid to the lower income earner in a family unless otherwise requested by the lower income earner;**

6. **the federal government, in consultation with the provincial governments, should take steps to outlaw tax rebate discounters.**

With respect to further reform in the area of child benefits, in particular, and benefits to families and individuals, in general, the Committee recommends that:

7. **Health and Welfare Canada coordinate a study of the costs of caring for children by ages and from region to region, and for those living in smaller centres or rural areas as well as large urban centres as a basis for further decision-making;**

8. **the government resume publication of the tax expenditure account for all personal and business-related tax expenditures;**

9. **as a priority, the government conduct a review of all personal tax expenditures and related direct expenditures in order to determine the efficiency of the system as a whole. The review should involve public consultation. The terms of the review should incorporate an early but realistic reporting date;**

10. **the subject of elderly benefits be referred again to the Committee for further study.**

APPENDIX I

Approaches to the Definition of Poverty

(Excerpted from a document prepared by the Ministry of State for Social Development, March 1983.)

There are two basic views on poverty. *Absolute poverty* refers to the levels of subsistence below which it is not possible to live with a minimal level of well-being. *Relative poverty* refers to standards of living deemed to be low in relation to average living standards.

In measuring absolute poverty the so-called *budget approach* is used. A poverty line is set by specifying a basket of goods that must be purchased to maintain physical efficiency. Since a "subsistence" level cannot be defined independently of a society's living standards, in practice, the basket of goods is based on the judgement of what is acceptable to the community at large and not on the determination of the biological minimum required to sustain life.

Relative poverty lines embody an explicit relationship to community standards. This relationship can either be based on the consumption pattern of average families (the approach used by Statistics Canada) or else on the income of average families (the approach used by the Canadian Council on Social Development — CCSD — and the Senate Committee on Poverty). In that context, the poor are those who fall below some average standard; for instance, the poverty line could be set at 50% of average family income.

Measures Commonly Used

There is no official definition of poverty in Canada. The only widely used measures are the Statistics Canada Low Income Cut-Offs. According to the Statistics Canada definition, a family unit is considered to have low income if it spends 20 percentage points more of its income than the average family unit on necessary goods (shelter, food, clothing). Thus, in 1959, a unit was considered to have low income if it had to spend 70% of its income on necessities — 20 percentage points more than the average of 50%. By 1969 the average had dropped from 50% of income to 42%, so the low income cut-offs were adjusted upward to the point where 62% of income was spent on necessities. Since 1979 the low-income cut-offs have also been based on families having to spend 58.5% or more of their income on necessities.

A separate low income line is generated for each family size and size of urban area. Different income levels are necessary to maintain the same standard of living depending on

family size and the markets faced. The lines generally referred to are those for medium-sized cities (30,000 to 99,999).

ESTIMATED POVERTY LINES:

CCSD AND STATISTICS CANADA MEASURES

FAMILY SIZE	CCSD (PUBLISHED 1984)	STATISTICS CANADA (USING 1978 BASE, 1983 DATA)*		
		RURAL	MEDIUM	METRO
One	9,056	6,973	8,400	9,429
Two	15,094	9,113	11,016	12,440
Three	18,113	12,203	14,739	16,641

*** Published 1985**

APPENDIX II

Witnesses

The following individuals testified before the Committee:

March 1 1985 - issue 4

The Honourable Jake Epp, Minister of National Health and Welfare

March 5 1985 - issue 5

Dr. David Moores, President, Planned Parenthood Federation of Canada

Marilyn Wilson, Executive Director, Planned Parenthood Federation of Canada

Judith Nolté, Research Co-ordinator, Planned Parenthood Federation of Canada

March 8 1985 - issue 6

Margaret Anne Mitchell, M.P., New Democratic Party

Cathy Martin, New Democratic Party

Judy Giroux, New Democratic Party

Dr. Glenn Drover, President, Canadian Association of Social Workers

March 12 1985 - issue 7

Merv Harrison, Chairperson, National Working Group on the Economy and Poverty, United Church of Canada

Rev. Eilert Frerichs, National Working Group on the Economy and Poverty, United Church of Canada

Rev. Faye Wakeling, National Working Group on the Economy and poverty, United Church of Canada

Marcelle Dolment, Réseau d'action et d'information pour les femmes (RAIF)

Chantal Ouellet, Réseau d'action et d'information pour les femmes (RAIF)

March 19 1985 - issue 8

Dr. Kenneth Calmain, Ontario Social Development Council

Rosemarie Popham, Ontario Social Development Council

Joan Higginson, Ontario Social Development Council

Margaret Goodier, RealWomen of Canada

Lyman McInnis, Chartered Accountant, RealWomen of Canada

March 21 1985 - issue 9

Louise Dulude, Vice-President, National Action Committee on the Status of Women

Cora Davenport, President, National Anti-Poverty Organization

Patrick Johnston, Executive Director, National Anti-Poverty Organization

Ken Battle, Director, National Council of Welfare

Ken Battle, Social Policy Reform Group

Louise Dulude, Social Policy Reform Group

Gweneth Gowanlock, Social Policy Reform Group

Patrick Johnston, Social Policy Reform Group

Richard Martin, Executive Vice-President, Canadian Labour Congress

Robert Baldwin, Canadian Labour Congress

Gerry Gaughan, Vice-Chairperson, Family Service Canada

Trevor Williams, Executive Director, Family Service Canada

Margaret MacGee, President, National Council of Women of Canada

Amy Williams, Past President, National Council of Women of Canada

Robert Glossop, Co-ordinator of Programs, Vanier Institute of the Family

Landon Pearson, Canadian Council on Children and Youth

Brian Ward, Executive Director, Canadian Council on Children and Youth

Monique Simard, Vice-President, Confédération des syndicats nationaux for La Coalition pour l'universalité

Denise Bélanger-Rochon, President, Fédération des femmes du Québec, for La Coalition pour l'universalité

Professor David Wolfe, Social Planning Council of Metropolitan Toronto

Jeffrey Patterson, Senior Program Director, Social Planning Council of Metropolitan Toronto

March 25 1985 - issue 10

Frank Ballachey, Canadian Council on Social Development

Terrance Hunsley, Executive Director, Canadian Council on Social Development

David Ross, Canadian Council on Social Development

APPENDIX III

Submissions

The following 92 groups and individuals submitted written material (briefs, reports, statements) to the Committee:

Alberta Federation of Women United For Families

Constantin Bagordo (Rawdon, Québec)

British Columbia Health Association

Calgary Coalition for Support of Persons on Welfare

Canadian Advisory Council on the Status of Women

Canadian Association of Schools of Social Work

Canadian Association of Social Workers

The Canadian Chamber of Commerce

Canadian Council of Retirees (CLC) (Ontario Section)

Canadian Council on Children and Youth

Canadian Council on Social Development

The Canadian Home and School & Parent-Teacher Federation

Canadian Labour Congress

Canadian Long Term Care Association

Verna Catikkas (Winnipeg, Manitoba)

Central Organization of Sudeten-German Clubs in Canada

Professor David J. Cheal (Winnipeg, Manitoba)

Keith L. Clark (Hamilton, Ontario)

C. Clarke (Chalk River, Ontario)

Coalition pour l'universalité, Confédération des Syndicats nationaux (CSN)

Community Services Council of Newfoundland and Labrador

Comprehensive Childcare Services (Yellowknife, NWT)

Confédération des Organismes Familiaux du Québec Inc.

The Council on Aging (Ottawa, Ontario)

Council On Pension Reform For Singles

R.M. Crosse (Niagara-on-the-Lake, Ontario)

Joy K. Downs (Victoria, B.C.)

The Economic Communication Group (Ottawa, Ontario)

Edmonton Chamber of Commerce

Catherine England (Niagara-on-the-Lake, Ontario)

Esquimalt-Saanich Women's Association

Linda Evans (Edmonton, Alberta)

W.K. Fadden (Vancouver, B.C.)

Family Service Canada

Family Services of Hamilton-Wentworth Inc.

Federal Superannuates National Association

A.H. Flood (Beachville, Ontario)

David J. Freedman (Ottawa, Ontario)

Martina Heinzl (Toronto, Ontario)

Jeanne Ihle (address unknown)

Gayle Jakubinek (Ottawa, Ontario)

Glenn Julian (Kitchener, Ontario)

Harry Katz (Toronto, Ontario)

Kitchener Chamber of Commerce

C. Kulbisky (Brandon, Manitoba)

Elizabeth Lambie (Halifax, Nova Scotia)

Le Carrefour de l'Auvergne (Charlesbourg, Québec)

Le Réseau d'Action et d'Information pour les femmes (RAIF)

Judith A. Lee (Ottawa, Ontario)

Life Underwriters Association of Canada (LUAC)

Sophie Maglione (Bentley, Alberta)

Manitoba Association of Social Workers

Manitoba Society of Seniors

Professor Douglas J. McCready (Waterloo, Ontario)

Dorine McIvor (Vancouver, B.C.)

Mouvement Couple et Famille Inc. (Ottawa, Ontario)

National Action Committee on the Status of Women

National Advisory Council on Aging

National Anti-Poverty Organization

National Council of Welfare

The National Council of Women of Canada

National Union of Provincial Government Employees

The New Democrats

Emeka A. Njoku (London, Ontario)

H.S. Norris Consultants Limited

Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women

Nuu-chah-nulth Tribal Council

Ontario Association of Children's Aid Societies

Ontario Association of Family Service Agencies

The Ontario Gerontology Association

Ontario Social Development Council

Planned Parenthood Federation of Canada

Dr. A.K. Ray (Ottawa, Ontario)

RealWomen of Canada

Professor A. Reedyk (Toronto, Ontario)

Regional Niagara Social Services Department

H. Reinikka (Schomberg, Ontario)

R.C. Rhodes and F.E. Barry (Castlegar, B.C.)

John Ruypers (London, Ontario)

Michelle M. Saindon (Courcellette, Québec)

P.O. Salonius (Fredericton, N.B.)

Senior Citizens' Central Council of Calgary

Service de Préparation à la Vie Inc. (Montréal, Québec)

Joe and Joyce Simpson (Lloydminster, Saskatchewan)

Hon. Muriel Smith, Minister of Community Services (Manitoba)

Social Planning Council of Metropolitan Toronto

Social Planning Council of Oshawa-Whitby

Social Planning Council of Winnipeg

Social Policy Reform Group

Joan Stankunas (Surrey, B.C.)

George W. Strain (Providence Bay, Manitoulin Island, Ontario)

O.J. Swintak (Penticton, B.C.)

James Thachuk (Barrhead, Alberta)

The 411 Seniors' Centre Society (Vancouver, B.C.)

Rita Ubriaco (Thunder Bay, Ontario)

The United Church of Canada

United Way of the Lower Mainland (North Vancouver, B.C.)

The Vanier Institute of the Family

Mrs. Gerald Weinlander (Montreal, Québec)

Welfare Rights Centre

Mac Welman (Willowdale, Ontario)

Women for Life, Faith and Family (Victoria, B.C.)

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence *(Issues Nos. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, which includes the report)* **is tabled.**

Respectfully submitted,

BRUCE HALLIDAY,
Chairman.

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, APRIL 1, 1985
(15)

[*Text*]

The Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs met *in camera* at 3:40 o'clock p.m., this day, the Chairman, Bruce Halliday, presiding.

Members of the Committee present: Gabrielle Bertrand, Douglas Frith, Bruce Halliday, W. Paul McCrossan, Margaret Anne Mitchell, Brian White, Neil Young.

Alternate present: Bill Lesick.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Helen McKenzie, and Mildred Morton and Richard Shillington, Research Officers. *From the Translation Bureau, Department of the Secretary of State*: Frédérique Dumas.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 7, 1985 concerning the document entitled "Child and Elderly Benefits—Consultation Paper". (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 12, 1985, Issue No. 3*).

The Chairman presented the Seventh Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure, which is as follows:

—That, notwithstanding the deadline specified in the Sixth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure, the Sub-committee for the Report on Child and Elderly Benefits present to the Committee its draft report on the Order of Reference relating to the Child and Elderly Benefits consultation paper no later than Monday, April 1, 1985.

On motion of Margaret Anne Mitchell, it was agreed,—That the Seventh Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure be concurred in.

The Chairman presented the First Report of the Sub-committee for the Report on Child and Elderly Benefits.

On motion of Paul McCrossan, it was agreed,—That the Report be recommitted to the Sub-committee for the Report on Child and Elderly Benefits for further consideration and report by April 2, 1985.

On motion of Gabrielle Bertrand, it was agreed,—

1. That, in addition to the 1000 copies usually printed, 2500 extra copies of the report be printed for distribution to interested parties;

2. that the report be printed in tumble format;

3. that the report be printed with a special cover;

4. that the inside cover of the report feature a list of all Members of Parliament who participated in the inquiry on Child and Elderly Benefits as Members or Alternates of the Committee;

5. that a press release be prepared for distribution on the date of tabling;

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 1er AVRIL 1985
(15)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales se réunit *à huis clos*, ce jour à 15 h 40, sous la présidence de Bruce Halliday, (*président*).

Membres du Comité présents: Gabrielle Bertrand, Douglas Frith, Bruce Halliday, W. Paul McCrossan, Margaret Anne Mitchell, Brian White, Neil Young.

Substitut présent: Bill Lesick.

Aussi présents: *Du Service de recherche de la Bibliothèque du parlement*: Helen McKenzie, Mildred Morton, Richard Shillington, attachés de recherche. *Du Bureau des traduction du ministère du Secrétariat d'État*: Frédérique Dumas.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 7 février 1985 relatif au document intitulé *Prestations aux enfants et aux personnes âgées—Document d'étude*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 février 1985, fascicule nº 3*).

Le président présente le Septième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure libellé en ces termes:

Que, nonobstant l'échéance prévue par le Sixième Rapport du Sous-comité du programme et de la procédure, le Sous-comité du Rapport sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées soumette au Comité, l'ébauche du Rapport portant sur l'ordre de renvoi ayant trait au document d'étude sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées, au plus tard le lundi 1er avril 1985.

Sur motion de Margaret Anne Mitchell, *il est convenu*,—Que le Septième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

Le président présente le Premier rapport du Sous-comité du Rapport sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées.

Sur motion de Paul McCrossan, *il est convenu*,—Que le rapport soit de nouveau renvoyé au Sous-comité du Rapport sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées pour plus ample examen et que le Sous-comité en fasse rapport au plus tard le 2 avril 1985.

Sur motion de Gabrielle Bertrand, *il est convenu*,—

1. Que, outre les 1000 exemplaires habituels, on fasse imprimer 2500 exemplaires du rapport à l'intention des partis intéressés;

2. que les versions française et anglaise du rapport paraissent en tête-bêche;

3. que le rapport s'accompagne d'une page couverture distincte;

4. que sur la couverture intérieure du rapport figure une liste de tous les députés qui ont participé à l'enquête sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées, à titre de membres ou de substituts du Comité;

5. qu'un communiqué de presse soit rédigé à temps pour être distribué le jour même où le rapport sera déposé;

6. that the Chairman table the report in the House on or before April 3, 1985, and that the Chairman be authorized to name an acting Chairman for that purpose as required.

At 3:51 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

6. que le président dépose le rapport sur le bureau de la Chambre le 3 avril 1985 ou avant cette date, et qu'il soit autorisé à désigner un président suppléant à cette fin comme l'exige le Règlement.

A 15 h 51, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Donald G. Reid

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 2, 1985
(16)

[*Text*]

The Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs met *in camera* at 3:48 o'clock p.m., this day, the Chairman, Bruce Halliday, presiding.

Members of the Committee present: Gabrielle Bertrand, Pauline Browes, Leo Duguay, Bruce Halliday, Jean-Claude Malépart, Moe Mantha, W. Paul McCrossan, Margaret Anne Mitchell, Brian White.

Alternate present: Tom Hockin.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Helen McKenzie, Mildred Morton and Richard Shillington, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 7, 1985 concerning the document entitled "Child and Elderly Benefits—Consultation Paper". (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 12, 1985, Issue No. 3*).

The Chairman presented the Final Report from the Subcommittee for the Report on Child and Elderly Benefits.

Leo Duguay moved,—That the Report be concurred in.

After debate, the Report, as amended, was concurred in, on division.

On motion of Leo Duguay, it was agreed,—That the Chairman be authorized to release an appropriate press release on behalf of the Committee.

On motion of Brian White, it was agreed,—That the Report of the Sub-committee for the Report on Child and Elderly Benefits, as amended, be the Report of this Committee to the House on its Order of Reference dated February 7, 1985.

At 5:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 AVRIL 1985
(16)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales se réunit *à huis clos*, ce jour à 15 h 48, sous la présidence de Bruce Halliday, (*président*).

Membres du Comité présents: Gabrielle Bertrand, Pauline Browes, Léo Duguay, Bruce Halliday, Jean-Claude Malépart, Moe Mantha, W. Paul McCrossan, Margaret Anne Mitchell, Brian White.

Substitut présent: Tom Hockin.

Aussi présents: *Du Service de recherche de la Bibliothèque du parlement*: Helen McKenzie, Mildred Morton, Richard Shillington, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 7 février 1985 relatif au document intitulé *Prestations aux enfants et aux personnes âgées—Document d'étude*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 février 1985, fascicule nº 3*).

Le président présente le Rapport définitif du Sous-comité du Rapport sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées.

Léo Duguay propose,—Que le rapport soit adopté.

Après débat, le rapport, sous sa forme modifiée, est adopté avec voix dissidente.

Sur motion de Léo Duguay, *il est convenu*,—Que le président soit autorisé à émettre un communiqué de presse pertinent au nom du Comité.

Sur motion de Brian White, *il est convenu*,—Que le rapport du Sous-comité du Rapport sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées, sous sa forme modifiée, constitue le Rapport de ce Comité à la Chambre en exécution de son ordre de renvoi du 7 février 1985.

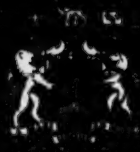
A 17 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les greffiers du Comité

Marie Carrière

Donald G. Reid

Clerks of the Committee



RAPPORT SUR

LES PRESTATIONS AUX ENFANTS ET AUX PERSONNES ÂGÉES

COMITÉ PERMANENT

DE LA

SANTÉ, DU BIEN-ÊTRE SOCIAL ET DES AFFAIRES SOCIALES

COMITÉ PERMANENT DE LA SANTÉ, DU BIEN-ÊTRE SOCIAL ET DES AFFAIRES SOCIALES

Président

BRUCE HALLIDAY (Oxford)

Vice-président

CHARLES-EUGÈNE MARIN (Gaspé)

Les députés qui ont participé à l'étude du Comité

Iain Angus (Thunder Bay-Atikokan)
Gabrielle Bertrand (Brome-Missisquoi)
Pauline Browes (Scarborough-Centre)
Gilbert Chartrand (Verdun-Saint-Paul)
Édouard Desrosiers (Hochelaga-Maisonneuve)
Bill Domm (Peterborough)
Léo Duguay (Saint-Boniface)
Suzanne Duplessis (Louis-Hébert)
Jim Edwards (Edmonton-Sud)
Ernest Epp (Thunder Bay-Nipigon)
Sheila Finestone (Mount Royal)
Benno Friesen (Surrey-White Rock-Delta Nord)
Douglas Frith (Sudbury)
Tom Hockin (London-Ouest)
Fernand Ladouceur (Labelle)
William G. Lesick (Edmonton-Est)
Jean-Claude Malépart (Montréal-Sainte-Marie)
Moe Mantha (Nipissing)
W. Paul McCrossan (York-Scarborough)
George Minaker (Winnipeg-Saint James)
Margaret Anne Mitchell (Vancouver-Est)
Gus Mitges (Grey-Simcoe)
John Parry (Kenora-Rainy River)
Joe Price (Burin-Saint-Georges)
Joe Reid (St. Catharines)
John Reimer (Kitchener)
William Rompkey (Grand Falls-White Bay-Labrador)
Brian White (Dauphin-Swan River)
Neil Young (Beaches)

Personnel

Helen McKenzie,
Bureau des traductions

Mildred Morton,
Secrétariat d'État

Richard Shillington,
Bibliothèque du Parlement

Marie Carrière,
Greffier de comité
Direction des comités et de la législation privée

Donald G. Reid
Le greffier du Comité

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 11

Le lundi 1er avril 1985
Le mardi 2 avril 1985

Président: Bruce Halliday

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Monday, April 1, 1985
Tuesday, April 2, 1985

Chairman: Bruce Halliday

Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de la

Santé, du bien-être social et des affaires sociales

Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on

Health, Welfare and Social Affairs

CONCERNANT:

«Prestations aux enfants et aux personnes âgées— Document d'étude»

Y COMPRIS:

Le premier rapport à la Chambre (Prestations aux enfants et aux personnes âgées)

RESPECTING:

"Child and Elderly Benefits— Consultation Paper"

INCLUDING:

The First Report to the House (Child and Elderly Benefits)

Première session de la trente-troisième législature, 1984-1985

First Session of the Thirty-third Parliament, 1984-85

COMITÉ PERMANENT DE LA SANTÉ, DU BIEN-ÊTRE SOCIAL ET DES AFFAIRES SOCIALES

Président: Bruce Halliday
Vice-président: Charles-Eugène Marin

ALTERNATES/ SUBSTITUTS

Édouard Desrosiers
Bill Domm
Suzanne Duplessis
Jim Edwards
Ernest Epp
Sheila Finestone
Benno Friesen
Tom Hockin
Bill Lesick
George Minaker
Gus Mitges
David Orlikow
Lucie Pépin
Joe Price
John Reimer—15

STANDING COMMITTEE ON HEALTH, WELFARE AND SOCIAL AFFAIRS

Chairman: Bruce Halliday
Vice-Chairman: Charles-Eugène Marin

MEMBERS/MEMBRES

Gabrielle Bertrand
Pauline Browes
Gilbert Chartrand
Leo Duguay
Douglas Frith
Fernand Ladouceur
Jean-Claude Malépart
Moe Mantha
W. Paul McCrossan
Margaret Anne Mitchell
Joe Reid
Brian White
Neil Young—15

(Quorum 8)

Le greffier du Comité

Donald G. Reid

Clerk of the Committee

Publié en conformité de l'autorité de l'Orateur de la Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Le Comité permanent de la Santé, du bien-être social et des affaires sociales a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

TABLE DES MATIÈRES

		Pages
PARTIE I	—VUE D'ENSEMBLE DES PRESTATIONS VERSÉES AUX ENFANTS	7
PARTIE II	—PRESTATIONS ET AVANTAGES FISCAUX AU TITRE DES ENFANTS: LE SYSTÈME DE TRANSFERTS FISCAUX	11
PARTIE III	—PRINCIPES	19
PARTIE IV	—CARACTÉRISTIQUES SOUHAITABLES D'UN NOUVEAU PROGRAMME DE PRESTATIONS À L'INTENTION DES ENFANTS	21
PARTIE V	—MÉCANISMES D'APPLICATION DE LA POLITIQUE	27
PARTIE VI	—ORIENTATION FUTURE	31
PARTIE VII	—RECOMMANDATIONS	33
ANNEXE I	—DÉFINITION DE LA PAUVRETÉ	35
ANNEXE II	—TÉMOINS	37
ANNEXE III	—MÉMOIRES	39

PARTIE I

Vue d'ensemble des prestations versées aux enfants

1.1 Conformément à son mandat du 7 février 1985 tel que modifié par un ordre du 27 mars 1985, le Comité a étudié les questions soulevées dans le document d'étude *Prestations aux enfants et aux personnes âgées*. Il a tenu 13 séances, au cours desquelles il a examiné les mémoires qui lui ont été présentés et il a entendu de nombreux témoins.

1.2 Le document d'étude a été le point de départ d'un vaste débat public sur les programmes canadiens de prestations aux enfants et sur les améliorations proposées à cet égard. Dans ses travaux, le Comité a bénéficié de l'excellence des renseignements fournis dans les mémoires qu'ont présentés de nombreux groupes, organismes et particuliers intéressés.

1.3 Le Comité reconnaît qu'au Canada, le bien-être des enfants est un domaine de compétence provinciale. Le gouvernement fédéral joue cependant un rôle important dans le financement des programmes d'aide sociale et de soutien du revenu, et ce grâce aux prestations versées directement aux particuliers en vertu du régime d'allocations familiales, aux transferts en faveur des provinces, aux dégrèvements fiscaux et aux fonds prévus par le Régime d'assistance publique du Canada au titre de divers programmes sociaux administrés par les provinces.

1.4 Vu l'importance accordée à cet aspect dans le document d'étude, le Comité s'est surtout penché sur les questions relatives aux prestations aux enfants. Étant donné que nous nous sommes peu attardés à la question des prestations aux personnes âgées, nous recommandons qu'elle soit renvoyée de nouveau au Comité pour examen approfondi. Nous en refaisons la propositon dans la dernière partie de notre rapport.

1.5 Le Comité s'est principalement efforcé de trouver des moyens appropriés pour acheminer vers ceux qui en ont le plus besoin une part accrue des ressources actuellement consacrées au régime des prestations aux enfants, tout en veillant à ce que la famille moyenne continue de toucher des prestations comparables aux prestations actuelles. (Statistique Canada a évalué à 30 895 $ le revenu familial médien en 1983. La moitié des familles canadiennes ont des revenus inférieurs à ce niveau.)

1.6 Quels sont les enfants les plus démunis? Au Canada, 1,1 million d'enfants de petits salariés vivent dans la pauvreté, soit 20% de tous les enfants canadiens de moins de 16 ans. Malgré les nombreuses définitions de la pauvreté, le critère sur lequel s'est fondé le Comité, et qui est peut-être le plus souvent utilisé par d'autres groupes, est celui du "seuil de faible revenu" établi par Statistique Canada.

1.7 Selon cette définition, et suivant la région où elle habitait, une famille de quatre personnes dont le revenu en 1983 se situait entre environ 14 000 $ et 19 000 $ pouvait être

considérée comme pauvre. Il convient de noter qu'en règle générale les seuils établis aux fins des programmes de bien-être social des provinces sont considérablement au-dessous de ce niveau.

1.8 Nos témoins nous ont décrit avec éloquence l'évolution des contextes familiaux qui touchent les enfants d'aujourd'hui, ainsi que les besoins des enfants pauvres de notre société. Contrairement à une idée répandue, la plupart des enfants canadiens ne vivent pas dans une famille biparentale traditionnelle, où la mère serait à la maison pour s'occuper d'eux et où le père travaillerait pour subvenir aux besoins de tous. Ces dernières années, de plus en plus de femmes avec des enfants de tous âges sont entrées sur le marché du travail. Leur taux d'activité global est passé de 42% qu'il était en 1975, à 57% en 1983. Le tableau ci-après illustre cette tendance pour les différents groupes d'âge.

Les femmes dans la population active*

	1975	1977	1979	1981	1983
Groupe d'âge	%	%	%	%	%
15-19	47,4	46,7	50,8	53,0	50,1
20-24	67,0	68,9	71,3	72,9	74,0
25-34	52,9	55,2	60,4	65,5	67,6
35-44	51,5	55,7	59,4	64,5	66,9
45-54	46,1	49,2	52,1	55,7	58,2
55-64	30,8	32,1	34,0	33,7	33,7
65 et plus	4,9	4,4	4,2	4,5	4,6

* Statistique Canada, *Les femmes au Canada*, mars 1985, p. 48.

À l'heure actuelle, plus de 50% des mères avec des enfants âgés de trois à cinq ans, et plus de 60% des mères avec des enfants âgés de six à quinze ans font partie de la population active. Il convient de souligner toutefois qu'un grand nombre d'entre elles travaillent à l'extérieur par nécessité économique, et non par choix.

1.9 De nombreux enfants vivent actuellement dans des familles monoparentales, dont la proportion s'est accrue de 50% entre 1971 et 1981. Pendant cette période, le nombre de familles monoparentales ayant une femme à leur tête à connu une hausse phénoménale de 59%. En 1981, environ 590 000 familles, soit près d'une famille sur dix, appartenaient à cette catégorie.

1.10 L'accroissement du taux de divorce et de remariage au cours des années 70 a donné naissance à un nouveau phénomène, celui des familles "mixtes" qui réunissent sous un même toit les enfants de mariages antérieurs des deux parents et qui fonctionnent selon des formules nouvelles et parfois étendues. Ainsi, certaines ententes supposent un parentage coopératif, en vertu duquel un parent contribue à la subsistance de deux ménages. Par suite de leur mobilité accrue, bien souvent les parents modernes ne peuvent compter comme par le passé sur l'appui de la famille étendue.

1.11 De façon générale, la famille canadienne est plus petite qu'elle ne l'était auparavant et les taux de fécondité diminuent.

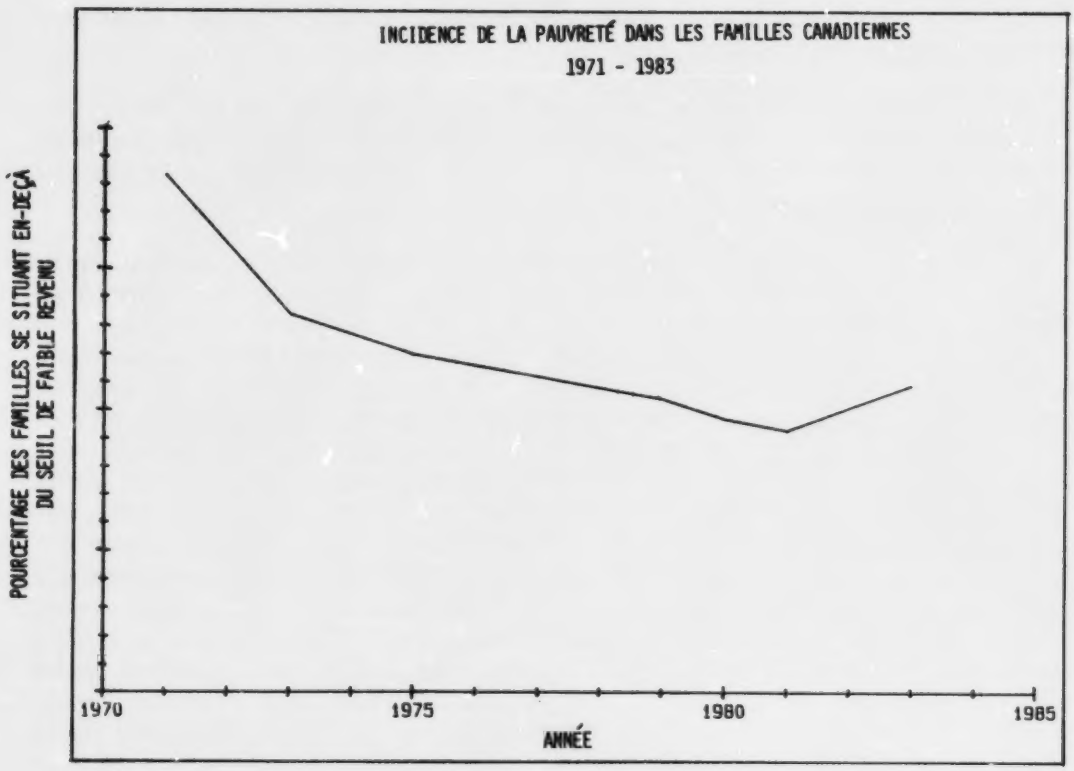
1.12 Le groupe Services à la famille Canada a signalé au Comité que 57% des familles biparentales ont des enfants au foyer, bien que le nombre moyen d'enfants par famille ait diminué ces dernières années. Par ailleurs, le nombre de jeunes gens âgés de 18 à 24 ans qui vivent avec leurs parents s'est considérablement accru.

1.13 C'est non seulement la structure familiale qui a changé ces derniers temps, mais aussi la répartition du revenu. Ainsi, il a été signalé au Comité que, compte tenu d'un rajustement en fonction de l'inflation, le revenu moyen des familles à faible et à moyen revenu a diminué entre 1981 et 1983, tandis que celui des familles les plus nanties (première tranche de 20%) a, lui, légèrement augmenté. On a constaté que cette tendance est attribuable en grande partie à l'affaiblissement de l'économie et à la hausse des taux de chômage enregistrés au cours de cette période. [Voir Graphique "Incidence de la pauvreté dans les familles canadiennes, 1971-1983".] La récession économique a eu entre autres effets, celui d'aggraver la situation des familles. Entre 1981 et 1983, le pourcentage de familles à faible revenu est passé de 12% à 14%. Ces familles doivent consacrer plus de 58% de leur revenu à l'alimentation, au logement et à l'habillement. Suivant la région où elle habitait, une famille de quatre personnes faisant partie de ce groupe gagnait entre environ 14 000 $ et 19 000 $ en 1983. Or, d'après les évaluations du *Social Planning Council of Metropolitan Toronto,* une famille de ce type vivant dans la région de Toronto avait besoin de 21 217 $ en 1984. Ce chiffre n'est pas nécessairement le même dans d'autres régions du Canada. Le Comité ayant constaté qu'il n'existe que très peu de renseignements sur la répartition par région des frais de subsistance des familles avec enfants, il exhorte le gouvernement à recueillir et à publier des données sur cet aspect de la question.

1.14 Le nombre de Canadiens vivant dans la pauvreté a augmenté de 23% entre 1981 et 1983. Au nombre des personnes particulièrement touchées, mentionnons les jeunes, y compris les jeunes familles, et les familles monoparentales ayant pour chef une femme, lesquelles représentent plus de 30% de toutes les familles à faible revenu. Le revenu moyen d'une famille dont le chef est une femme correspond à peu près à la moitié du revenu d'une famille dont le chef est un homme. Presque la moitié des mères seules qui élèvent leurs enfants ont un revenu qui se situe sous le seuil de la pauvreté.

1.15 Dans les familles, plus le nombre d'enfants est élevé, plus les effets de la pauvreté se font sentir. Par exemple, en 1983, le groupe à revenu faible comprenait 17% de familles ayant un enfant âgé de moins de 16 ans, 21,7% de celles ayant trois de ces enfants, et à 36,3% de celles en ayant quatre ou plus.

1.16 Ces faits reflètent les dépenses considérables qu'il faut engager pour élever des enfants dans notre société. Le Conseil du statut de la femme du Québec a montré comment les dépenses engagées pour élever des enfants varient en fonction de la situation de la famille et de l'âge des enfants. D'après ses calculs, un enfant de moins d'un an pourrait coûter 2 438 $ à une famille biparentale en 1984, et les dépenses pour un adolescent âgé de 16 à 18 ans seraient presque le double, soit de 4 266 $. Par ailleurs, il existe actuellement de nombreuses familles où les parents continuent à subvenir aux besoins de leurs enfants majeurs qui sont aux études ou en chômage.



1.17 Pour une famille monoparentale, les dépenses additionnelles que suppose la garde des enfants sont généralement plus élevées que pour un couple marié. Toutefois, il faut tenir compte d'autres types de dépenses; par exemple, la perte de revenu que subit la femme mariée qui reste à la maison avec ses enfants.

1.18 D'après le *Social Planning Council of Metropolitan Toronto*, les dépenses engagées par un parent seul pour élever un enfant unique depuis la naissance jusqu'à l'âge de 18 ans seraient d'environ 75 700 $; ce montant ne comprend pas les frais de garde alors que le parent est au travail. (Il est aussi supérieur aux données comparables applicables au Québec.) Si l'on tenait compte des frais de garde privée sur une période de dix ans, le coût total serait d'environ 116 600 $, en dollars de 1984.

1.19 Même si les garderies autorisées sont subventionnées pour aider les familles à faible revenu, il n'existe pas suffisamment de centres pour répondre aux besoins. En 1982, un peu moins de 12% des enfants âgés de moins de six ans et dont la mère travaillait à l'extérieur avaient accès à une garderie autorisée. Les autres, soit environ 800 000, n'étaient pas inscrits au réseau officiel de garderies. Bien que ce régime relève de la compétence provinciale, un groupe de travail parlementaire se penchera sur ces questions.

1.20 Le Comité a entendu de nombreux témoignages sur les besoins des enfants de familles monoparentales et il reconnaît que la société doit s'unir pour aider ces enfants et tous les enfants du pays.

PARTIE II

Prestations et avantages fiscaux au titre des enfants: Le Système de transferts fiscaux

2.1 Dans le document d'étude, on examine trois programmes du gouvernement fédéral qui sont destinés à aider les familles avec des enfants: d'une part, le régime des allocations familiales administré par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et, d'autre part, le crédit d'impôt-enfant et l'exemption d'impôt au titre des enfants, deux dégrèvements prévus par le régime fiscal. Il existe également deux autres mesures fiscales qui aident directement les familles avec des enfants: l'équivalent de l'exemption de personne mariée et la déduction pour frais de garde d'enfants. Toutes les provinces, sauf le Québec, ont un système d'impôts basé sur celui du gouvernement fédéral, de sorte qu'elles assument avec ce dernier le coût des dépenses liées à l'exemption pour enfants qui est accordée à leurs habitants. (Nous décrirons au paragraphe 2.17 le régime en vigueur au Québec.) En outre, toutes les provinces prévoient une aide aux familles dans le besoin, en vertu de programmes dont elles partagent le coût avec le gouvernement fédéral dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.

2.2 Le programme des **allocations familiales** est universel. Les allocations sont versées à toutes les familles avec des enfants, quel que soit leur revenu, et sont normalement indexées sur le coût de la vie. Comme il s'agit d'allocations imposables, leur valeur nette pour la famille diminue à mesure que son taux d'imposition augmente. Cet aspect du programme constitue donc un avantage tant pour le gouvernement fédéral que pour les provinces.

2.3 Le règlement régissant les allocations familiales prévoit que celles-ci sont versées à la mère de l'enfant, sauf si le père est séparé ou divorcé et a la garde légale de l'enfant. Il en est ainsi en reconnaissance du fait que c'est la mère qui s'occupe surtout des enfants.

2.4 Dans huit provinces, le montant des allocations familiales est le même pour chaque enfant. En 1985, le montant versé était de 31,27 $ par mois, soit environ 375 $ par an. Au Québec, le régime est conçu de telle façon que les prestations augmentent proportionnellement au nombre d'enfants dans la famille. En Alberta, le montant des prestations augmente au fur et à mesure que les enfants vieillissent.

2.5 En 1984, des allocations familiales ont été versées à 3,5 millions de familles, au titre de 6,6 millions d'enfants. Le total des dépenses occasionnées par le programme a été de 2,4 milliards de dollars. Le coût net pour le gouvernement fédéral, que l'on obtient en soustrayant de ce dernier montant des recettes fiscales produites par le programme, a été de 1,9 milliard de dollars.

2.6 Le **crédit d'impôt-enfant remboursable** est destiné aux familles à faible et moyen revenu. Les couples dont le revenu total net ne dépasse pas 26 330 $ (seuil de revenu à partir duquel le montant du crédit commence à diminuer) ont droit au crédit maximal. Le montant du crédit diminue de 5% (coefficient de réduction) pour chaque dollar de revenu total net qui

dépasse le seuil de revenu. Le crédit disparaît plus ou moins vite selon le nombre d'enfants dans la famille. Une famille avec un enfant et un revenu total de plus de 34 000 $ environ n'a pas droit au crédit. Avec deux enfants, le seuil de revenu est d'environ 41 000 $, et ainsi de suite. Le coefficient de réduction peut être considéré comme un genre d'impôt sur les prestations des familles ayant un revenu supérieur au seuil.

2.7 En 1984, le montant maximal du crédit d'impôt-enfant était de 367 $ par enfant. Les prestations sont normalement indexées au coût de la vie. Le seuil de revenu était, lui aussi, indexé jusqu'en 1983, où il a été gelé au niveau de 1982 (26 330 $). De cette façon, le gouvernement réduit ses dépenses à ce titre pour les années à venir. Les économies ainsi réalisées atteindraient entre 50 et 100 millions de dollars par an.

2.8 Tout comme les allocations familiales, le crédit d'impôt-enfant est généralement versé à la mère. Comme il s'agit d'un avantage fiscal, pour y avoir droit, le parent doit remplir une formule de déclaration d'impôt afin de prouver son admissibilité. On évalue à seulement 6% environ la proportion des parents admissibles qui ne demandent pas le crédit.

2.9 Il convient de noter que le crédit d'impôt-enfant est le seul élément du régime fiscal qui soit calculé directement en fonction du revenu familial total, et non pas du revenu individuel.

2.10 En 1983, soit la dernière année pour laquelle nous disposons de données, 2,6 millions de familles ont reçu une certaine somme en vertu du crédit d'impôt-enfant, pour les aider à prendre soin de 5 millions d'enfants. Pour le gouvernement fédéral, cette mesure a occasionné des dépenses de 1,3 milliard de dollars.

2.11 Pour ce qui est de **l'exemption d'impôt au titre des enfants,** seules les familles qui paient des impôts ou qui en auraient payé, n'eût été ce dégrèvement, en bénéficient. C'est généralement le conjoint qui a le revenu le plus élevé — le père dans la majorité des cas — qui la demande car plus le revenu augmente, plus elle devient avantageuse. Les familles à très faibles revenus, ne retirent aucun avantage de cette exemption qui de toute façon, ne paieraient pas d'impôt. Il n'en va toutefois pas de même des familles à très faible revenu qui, n'eût été ce dégrèvement, ne paieraient pas d'impôt.

2.12 Le montant de l'exemption varie selon l'âge des enfants. Ainsi, pour l'année d'imposition 1984, les parents ont droit à une exemption de 710 $ pour chaque enfant de moins de 18 ans, laquelle passe à $ 1 360 pour les enfants de 18 à 21 ans. Cette exemption plus élevée s'applique également aux enfants âgés de 22 ans ou plus qui sont étudiants à plein temps ou "infirmes". L'exemption au titre des enfants de moins de 18 ans n'a pas été indexée depuis 1983, tandis que celle visant les enfants de plus de 18 ans l'est toujours.

2.13 Il a été signalé au Comité que les données contenues dans le document d'étude ne valent que pour l'exemption au titre des enfants de moins de 18 ans. Il n'est pas proposé de toucher de quelque façon que ce soit à l'exemption pour les enfants de 18 ans et plus.

2.14 En 1982, l'exemption d'impôt au titre des enfants a été demandée par 3,4 millions de parents, y compris ceux qui demandaient une exemption pour leurs enfants majeurs. Le gouvernement fédéral estime que l'exemption au titre des enfants de moins de 18 ans lui aura

coûté 860 $ millions en 1984. La part des provinces représentait environ 330 millions de dollars la même année. Il en coûte donc au total environ 1,175 milliard de dollars sur les deux paliers de gouvernement.

2.15 **L'équivalent de l'exemption de personne mariée** profite aux parents sans conjoint. Pour l'année d'imposition 1984, les contribuables célibataires, divorcés, séparés ou veufs ont le droit de déduire de leur revenu imposable 3 470 $ pour un parent à charge, y compris un enfant, qui vit avec eux. Une contribuable qui a plus d'un enfant ne peut demander l'équivalent de l'exemption de personne mariée que pour le premier enfant et a le droit de réclamer, pour les autres, l'exemption habituelle pour enfants à charge. L'étude de cet avantage fiscal n'a pas été confiée au Comité.

2.16 Peuvent bénéficier de la déduction pour frais de garde d'enfants les parents célibataires ou mariés qui ont un emploi rémunéré. Le parent seul ou le conjoint qui a le revenu le moins élevé dans un couple de deux salariés peut déduire jusqu'à 2 000 $ par enfant au titre des frais de garde, jusqu'à concurrence de 8 000 $ par famille. Cependant, le montant de la déduction ne peut dépasser les deux tiers du revenu gagné par le contribuable qui la demande. Le Comité n'a pas eu mandat d'étudier cette question.

2.17 Il convient de noter que toutes ces observations ne valent que pour les neuf provinces dont le régime fiscal est basé sur celui du gouvernement fédéral. Le Québec a son propre régime d'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés. Les avantages au titre des enfants dans cette province font partie d'une structure complexe, qui comprend:

- Allocations familiales (ou dépenses directes équivalentes)
    - une allocation fédérale augmentant avec le nombre d'enfants jusqu'au troisième; pour les autres enfants, les allocations demeurent fixes. Ces allocations sont assujetties à l'impôt fédéral, mais non à l'impôt provincial.
    - des allocations familiales provinciales qui elles aussi varient selon le nombre d'enfants, jusqu'au quatrième. Pour les enfants de moins de 16 ans, ces allocations ne sont assujetties à aucun impôt, ni provincial, ni fédéral. Pour les enfants de 16 à 18 ans, les allocations sont assujetties à l'impôt fédéral, mais non à l'impôt provincial.
    - une allocation provinciale supplémentaire pour chaque enfant de 12 à 18 ans. Elle s'élevait à 85,56 $ par enfant par an en 1983. Elle est assujettie à l'impôt fédéral pour les enfants de 17 ans, mais pas à l'impôt provincial.
- Crédit d'impôt-enfant
    - les familles du Québec sont admissibles au régime fédéral. Il n'existe aucune disposition fiscale provinciale analogue.
- Exemption d'impôt au titre des enfants
    - les régimes fiscaux fédéral et provincial ne prévoient aucune exemption d'impôt au titre des enfants de moins de 16 ans.

- l'exemption fédérale s'applique aux enfants de 16 à 18 ans. Il existe une exemption provinciale légèrement supérieure par enfant pour les enfants de cet âge.

- l'exemption fédérale s'applique aux enfants de 18 ans et plus. Une exemption provinciale légèrement différente et inférieure vise les enfants de ce groupe d'âge.

- Exemption équivalente à l'exemption de personne mariée et déductions au titre de la garde des enfants

  - ces dispositions fédérales s'appliquent au Québec. De plus, le régime fiscal québecois contient des mesures analogues, mais légèrement différentes. Il prévoit également une allocation de disponibilité qui peut être réclamée au lieu de la déduction pour frais de garde d'enfants lorsqu'un parent *ou une autre personne* assure la garde des enfants.

2.18 Le système de transferts fiscaux et le régime d'imposition auquel sont assujetties les familles avec des enfants sont complexes. Pour s'en rendre compte, on n'a qu'à prendre les mesures mentionnées dans le document d'étude — les allocations familiales, l'exemption au titre des enfants et le crédit d'impôt-enfant — et se poser la question suivante: quelle est la valeur de tous ces avantages pour chaque famille canadienne? On aura vite fait de se rendre compte que "cela dépend." Premièrement, cela dépend du nombre d'enfants que l'on a. Deuxièmement, si l'on vit en Alberta (ou au Québec, en supposant que l'on tienne compte des transferts et mesures fiscales visant les enfants), cela dépend de l'âge des enfants. Troisièmement, cela dépend du fait qu'on touche ou non un revenu. Ceux qui n'ont que très peu ou pas de revenu reçoivent le montant maximal prévu pour le crédit d'impôt-enfant, mais ne peuvent bénéficier de l'exemption d'impôt au titre des enfants, car avant même de compter cette exemption, leur revenu n'est déjà pas imposable. Ceux qui touchent un revenu relativement élevé ne sont pas admissibles au crédit d'impôt-enfant, mais l'exemption pour enfants leur profite au maximum (à moins qu'ils ne vivent au Québec et qu'ils n'aient des enfants de moins de 16 ans). Quatrièmement, il faut voir si les deux conjoints travaillent et si l'un d'eux peut demander la déduction pour frais de garde d'enfants ou si la famille a à sa tête un parent seul dont le revenu est suffisamment élevé pour lui donner droit à l'équivalent de l'exemption de personne mariée. Le plus important dans tout cela, c'est que, pour toutes les familles où au moins un des deux conjoints paie des impôts, la valeur nette des avantages que représentent les allocations familiales, le crédit d'impôt-enfant et l'exemption d'impôt au titre des enfants dépend du taux d'imposition marginal de la personne qui touche un revenu (ou si les deux conjoints travaillent, du taux d'imposition marginal de celui qui a le revenu le plus élevé). A son tour, ce taux d'imposition varie en fonction des autres exemptions et déductions auxquelles le contribuable est admissible (déductions relatives à des régimes enregistrés d'épargne — retraite ou d'épargne — logement (REER et REEL) et aux cotisations versées à un régime de retraite privé, crédits d'impôt pour dividendes et autres dégrèvements). Le taux d'imposition varie également selon la province de résidence, puisque les taux d'imposition ne sont pas partout les mêmes.

2.19 Cela étant, il est néanmoins possible de calculer la valeur nette de ces avantages (allocations familiale, crédit d'impôt-enfant et exemption d'impôt au titre des enfants) pour les familles et d'obtenir ainsi des données importantes. La famille hypothétique que les

auteurs du document d'étude ont utilisée aux fins des calculs présente les caractéristiques suivantes: il s'agit d'un couple avec deux enfants qui vit en Ontario, et dont un conjoint travaille à l'extérieur, tandis que l'autre travaille au foyer; la famille a un revenu total qui se situe entre 10 000 $ et 80 000 $ et qui provient uniquement du salaire du conjoint salarié — dont les seules déductions sont la déduction pour frais d'emploi, l'exemption de personne mariée et l'exemption au titre des enfants. On suppose que le salarié ne cotise pas à un régime de retraite, ni à un REER ou un REEL. Comme on peut le voir dans la première partie de notre rapport, il ne s'agit guère d'une famille canadienne typique. Ce modèle permet néanmoins de faire des constatations significatives, qui s'appliquent à toutes les provinces, sauf au Québec. Il s'applique également aux couples, que l'un des deux conjoints ou les deux soient salariés, et aux familles monoparentales. Le tableau et les graphiques ci-après indiquent les résultats obtenus.

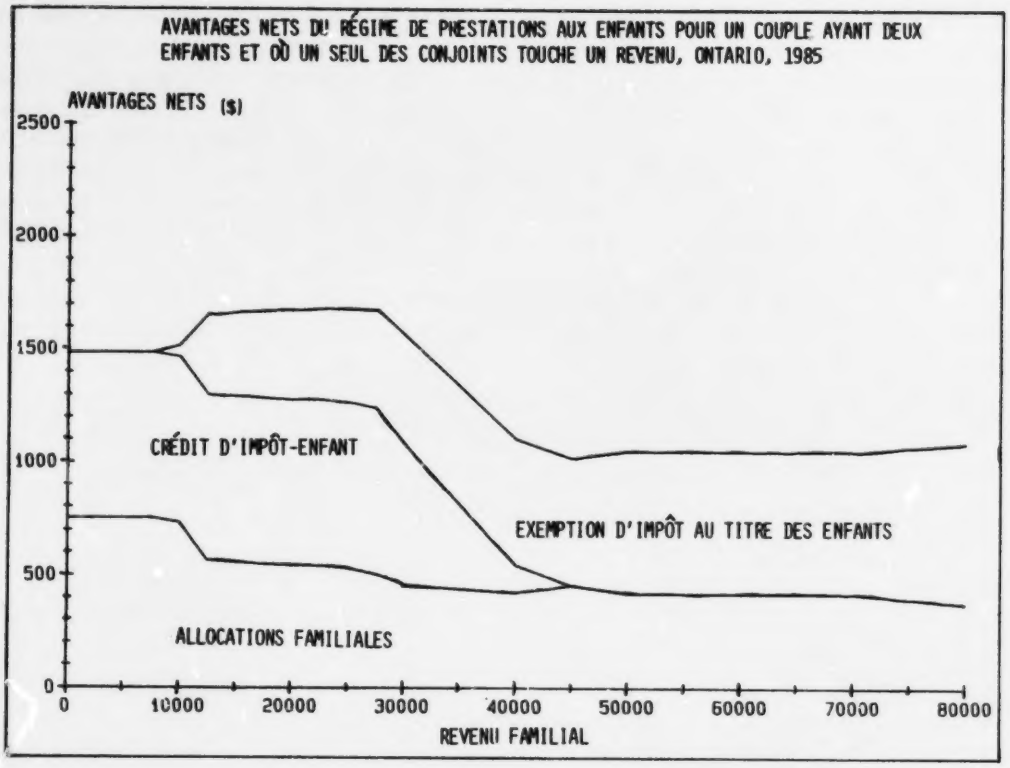
AVANTAGES ANNUELS NETS PAR ENFANT (1984)
(allocations familiales, crédit d'impôt-enfant et exemption au titre des enfants)

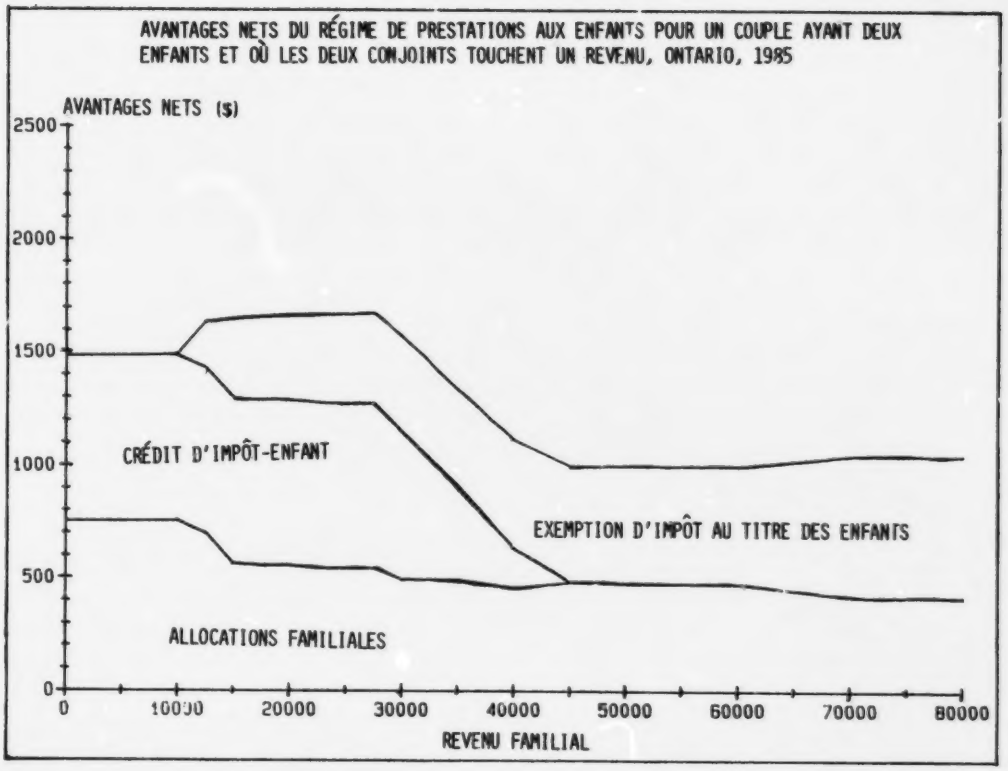
Revenu familial	Prestations et avantages totaux au titre des enfants
Moins de 10 000 $	702 $
20 000 $	802 $
30 000 $	784 $
45 000 $	517 $
80 000 $	538 $

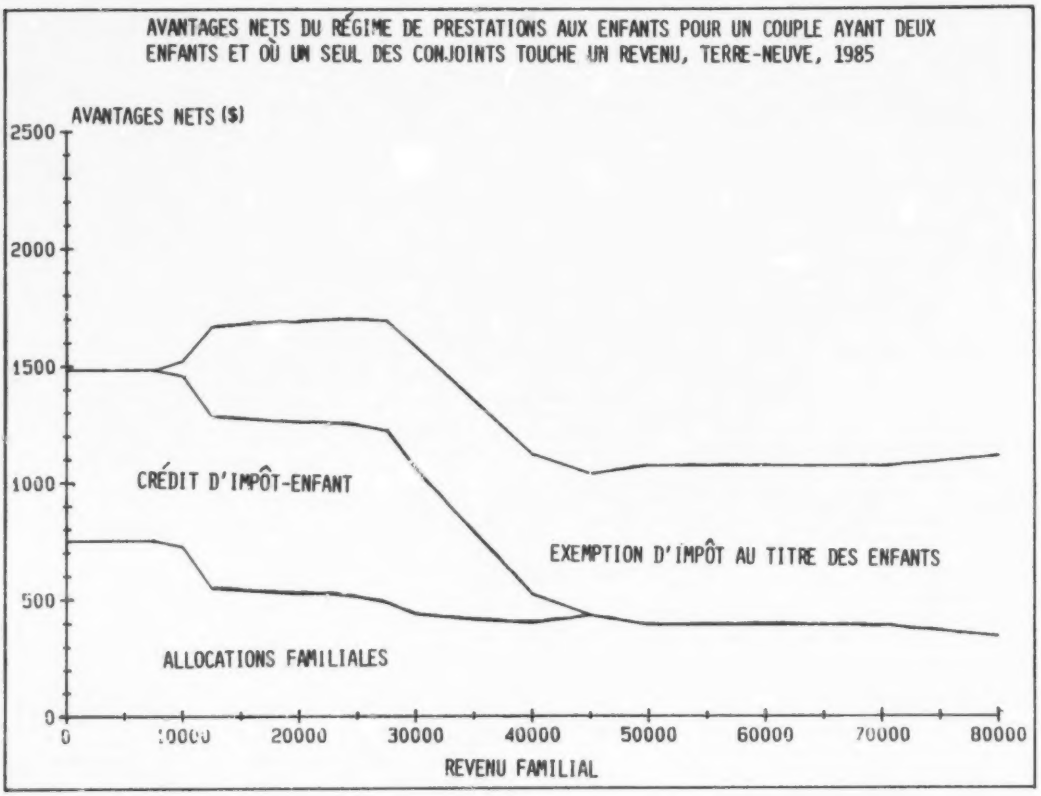
[Voir les 3 graphiques "Avantages nets du régime de prestations aux enfants, 1985]

2.20 Le ligne du haut, qui représente la valeur totale nette des avantages au titre des enfants, selon le niveau de revenu familial, fait penser, au dire de plusieurs des témoins que nous avons entendus, à des montagnes russes, du fait qu'elle monte puis redescend.

2.21 D'après le mandat qui lui a été confié dans le document d'étude, le Comité a pour tâche d'essayer de rendre le régime existant plus équitable. Aussi le reste du rapport présente-t-il nos vues sur cette question.


AVANTAGES NETS DU RÉGIME DE PRESTATIONS AUX ENFANTS POUR UN COUPLE AYANT DEUX ENFANTS ET OÙ UN SEUL DES CONJOINTS TOUCHE UN REVENU, ONTARIO, 1985
AVANTAGES NETS ($)
2500
2000
1500
1000
500
0
CRÉDIT D'IMPÔT-ENFANT
EXEMPTION D'IMPÔT AU TITRE DES ENFANTS
ALLOCATIONS FAMILIALES
0
10000
20000
30000
40000
50000
60000
70000
80000
REVENU FAMILIAL


AVANTAGES NETS DU RÉGIME DE PRESTATIONS AUX ENFANTS POUR UN COUPLE AYANT DEUX ENFANTS ET OÙ LES DEUX CONJOINTS TOUCHENT UN REVENU, ONTARIO, 1985
AVANTAGES NETS ($)
2500
2000
1500
1000
500
0
CRÉDIT D'IMPÔT-ENFANT
EXEMPTION D'IMPÔT AU TITRE DES ENFANTS
ALLOCATIONS FAMILIALES
0
10000
20000
30000
40000
50000
60000
70000
80000
REVENU FAMILIAL


AVANTAGES NETS DU RÉGIME DE PRESTATIONS AUX ENFANTS POUR UN COUPLE AYANT DEUX ENFANTS ET OÙ UN SEUL DES CONJOINTS TOUCHE UN REVENU, TERRE-NEUVE, 1985
AVANTAGES NETS ($)
2500
2000
1500
1000
500
0
CRÉDIT D'IMPÔT-ENFANT
EXEMPTION D'IMPÔT AU TITRE DES ENFANTS
ALLOCATIONS FAMILIALES
0
10000
20000
30000
40000
50000
60000
70000
80000
REVENU FAMILIAL

PARTIE III

Principes

Le Comité a convenu que les principes décrits ci-après doivent être à la base du régime canadien de prestations aux enfants:

3.1 **Universalité**
L'universalité est le principe fondamental qui sous-tend notre filet de sécurité sociale. A l'intérieur du régime des prestations aux enfants, les allocations familiales assurent des prestations aux familles qui élèvent des enfants en reconnaissance des enfants dans la société et de la valeur du rôle des parents qui les élèvent. Il reste, cependant, que ce sont les parents qui doivent assumer en tout premier lieu la responsabilité de leurs enfants, le gouvernement et la société étant là uniquement pour les seconder.

3.2 **Progressivité**
Les prestations aux familles doivent être réparties de façon progressive, les petits salariés recevant davantage que les familles nanties.

3.3 **Financement adéquat**
Des modifications doivent immédiatement être apportées au régime actuel afin de relever considérablement le niveau des prestations destinées aux familles à faible revenu, parce que ce sont celles qui en ont le plus besoin. Les familles à revenu moyen doivent bénéficier de prestations comparables à celles qu'elles reçoivent actuellement.

3.4 **Indexation**
La valeur des prestations aux familles doit suivre l'évolution du coût la vie. Le NPD estime que les allocations familiales devraient toujours être totalement indexées en fonction du coût de la vie.

3.5 **Partage des coûts**
Les dépenses liées au système de prestations aux enfants ne doivent pas être assumées uniquement par les familles avec des enfants. Tous les contribuables, c'est-à-dire les entreprises et les particuliers, doivent eu assumer une juste part dans un régime fiscal progressif et équitable.

3.6 **Surtaxe**
Le Comité convient, à l'unanimité, que ses travaux ne lui ont permis de découvrir aucune preuve que l'imposition d'une surtaxe sur les allocations familiales est souhaitable. Les représentants du parti Libéral et du N.P.D. estiment qu'une telle mesure serait contraire au principle de l'universalité.

PARTIE IV

Caractéristiques souhaitables d'un nouveau programme de prestations à l'intention des enfants

4.1 Le Comité doit, à partir des principes qui le guident et des témoignages entendus, trouver un système dont la description corresponde à la façon dont le nouveau système devrait, selon lui, fonctionner; c'est-à-dire, de quelle manière il devrait toucher les familles qui recevront les prestations. Dans la Partie V nous décrivons certaines des mesures fiscales ou méthodes de redistribution qui devraient permettre au régime de fonctionner: les allocations familiales, le crédit d'impôt-enfant, etc.

4.2 Dans son document d'étude, le gouvernement pose deux principes directeurs qui doivent servir de base aux propositions qui lui sont présentées. Premièrement, aucune proposition ne peut être jugée acceptable si elle contribue à accroître le déficit. Deuxièmement, il n'y aura aucune diminution nette des dépenses de l'enveloppe des affaires sociales, du moins au cours du présent exercice financier (1985-1986). Le Comité accepte ces principes. Toutefois, les discussions portant sur les prestations versées aux familles ayant des enfants ont fait ressortir des divergences d'opinion concernant la réaffectation des économies générées par la réforme. Cette question sera analysée de façon plus approfondie.

4.3 Outre ces principes directeurs, il existe un autre facteur dont doit tenir compte le Comité au moment de proposer une réforme qu'il juge souhaitable; il s'agit de l'exemption d'impôt au titre des enfants. Comme nous l'avons indiqué à la fin de la Partie II, c'est l'interaction de cette exemption avec les autres prestations qui est à l'origine de l'effet de "montagnes russes" entre la valeur des prestations versées aux familles à revenu élevé et celle des prestations que reçoivent les familles à revenu faible. Éliminer l'exemption et redistribuer les recettes qui en découleraient semble, à première vue, une façon acceptable de rendre le système plus juste. Toutefois, vu que le coût de cette exemption est assumé par le gouvernement fédéral et les provinces — la part du gouvernement fédéral s'élevant à 860 millions de dollars et celle des provinces à environ 330 millions de dollars — le gouvernement fédéral ne peut, sans le consentement des provinces, garantir que les économies résultant de l'élimination de cette exemption seront bel et bien affectées au programme de prestations pour enfants. En définissant les caractéristiques du nouveau programme, le Comité juge souhaitable de garder pratiquement toutes les ressources fédérales et provinciales dans le régime. D'après le Comité, il faut faire tous les efforts possibles soit pour obtenir ce consentement, soit pour essayer de trouver de nouvelles options qui donneraient essentiellement les mêmes résultats, ou les deux.

4.4 En ce qui concerne les témoignages et les mémoires sur la réforme du système qui ont été recueillis dans le contexte du document d'étude, la plupart favorisaient nettement les résultats que permettrait d'obtenir la première option, que nous appellerons l'option A. D'après les témoins, le fait de transférer les dépenses fiscales de l'exemption d'impôt au crédit d'impôt pour enfant, comme le propose l'option A, assurerait une répartition des

prestations qui serait plus équitable que ne l'est celle que prévoit le système actuel. De plus, les témoins estiment qu'il serait souhaitable de verser une partie des recettes supplémentaires aux familles à faible revenu.

4.5 Les témoins ont émis deux fortes réserves quant à l'option A. La première concerne les familles dont la situation s'aggraverait si les changements proposés étaient adoptés. La plupart ont noté qu'une famille à salaire unique ayant deux enfants et un revenu de 23 000 $ ne doit pas recevoir des prestations inférieures pour permettre une redistribution en faveur des familles plus démunies. Il n'y a pas de consensus sur le niveau de revenu à partir duquel les familles devraient toucher moins de prestations. La deuxième réserve porte sur la possibilité que les économies fédérales et provinciales réalisées soient détournées à d'autres fins.

4.6 Le Comité signale qu'un certain nombre des témoins ont eu de la difficulté, et c'est normal, à distinguer les deux notions suivantes: soit d'une part, le seuil de revenu familial à partir duquel le crédit d'impôt pour enfant commence à diminuer et, d'autre part, le niveau de revenu à partir duquel, dans le nouveau système, les familles commenceraient à recevoir des prestations nettes inférieures à celles qu'elles reçoivent actuellement.

4.7 Le Comité remarque que la plupart des témoins ont trouvé l'option B inacceptable. La majorité estime qu'il est injuste de réduire les allocations familiales. De nombreux témoins étaient d'avis qu'on ne distribue pas suffisamment de ressources aux familles à faible revenu. Bon nombre souscrivent au principe de la suppression de l'exemption d'impôt au titre des enfants.

4.8 Nous avons entendu et lu les témoignages avec beaucoup d'attention. Nous les trouvons, en grande partie, compatibles avec les principes que nous avons posés à la Partie III. Voici quelles devraient être, d'après nous, les caractéristiques souhaitables d'un régime qui prend pour modèle hypothétique une famille à salaire unique qui a deux enfants et qui vit en Ontario (l'exemple utilisé dans le document d'étude):

(1) La majorité des membres du Comité croient que les petits salariés devraient recevoir une somme à peu près égale ou supérieure au montant des prestations maximales proposées à l'option A, qui est de 1 940$. Nous proposons que la famille à salaire unique qui a deux enfants reçoive des prestations se situant entre 1 900 $ et 2 220 $ (entre 950 $ et 1 100 $ par enfant).

(2) Les contribuables dont le revenu se situe dans la tranche d'imposition supérieure devraient recevoir, au titre des allocations familiales, un montant qui se rapproche de leurs prestations nettes actuelles après impôt. Ce montant pourrait varier entre 350 et 450 $ (entre 175 et 225 $ par enfant).

(3) Les familles ayant un revenu qui se situe près de la moyenne devraient recevoir des prestations comparables à celles qu'elles touchent maintenant.

- La majorité des membres du Comité croient que le niveau de revenu à partir duquel les prestations nettes pourraient désormais commencer à diminuer devrait se situer entre 27 000 et 32 000 $.

- Le représentant du NPD trouve que ce niveau est trop bas et qu'il pénalise les salariés à revenu moyen élevant des enfants. Il propose un niveau de l'ordre de 45 000 $ comme il est mentionné dans sa proposition au Comité.

(4) Les économies que réaliserait le gouvernement fédéral à partir des changements qui seraient apportés au système devraient d'abord servir à remplir ces conditions. Les membres du Comité ne s'entendent pas sur l'utilisation qui devrait être faite des économies qui pourraient rester une fois ces conditions remplies.

- Le Comité convient qu'il serait inopportun que le gouvernement fédéral réaffecte ces économies à des programmes de l'enveloppe des affaires sociales qui relèvent de ministères autres que celui de la Santé nationale et du Bien-être social, par exemple, des programmes administrés par la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

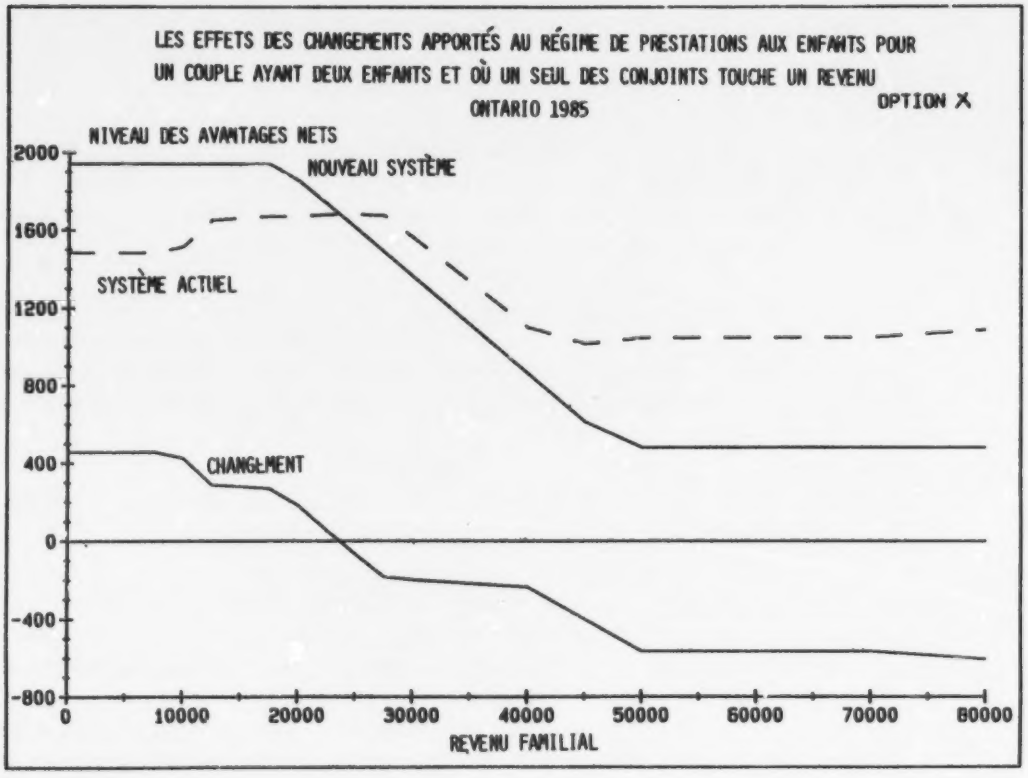
- Les représentants du NPD et du parti Libéral préfèrent que toutes les économies fédérales soient destinées au régime des prestations aux enfants.

(5) Le Comité estime qu'il faut s'efforcer de modifier le moins possible les recettes provinciales par suite de la réduction de l'exemption d'impôt pour enfant à charge. À cette fin, il propose qu'on procède par voie de négociation ou au moyen d'une nouvelle série d'options (aboutissant au même résultat).

4.9 Le Comité estime qu'il serait possible de trouver des options qui satisfassent, dans l'ensemble, aux conditions prescrites — des options plus efficaces que l'option A — même si les économies réalisées par les provinces n'étaient pas toutes réaffectées au régime. On pourrait y arriver en proposant des "mécanismes d'application de la politique", — des moyens de verser les prestations — que le document d'étude n'envisage pas.

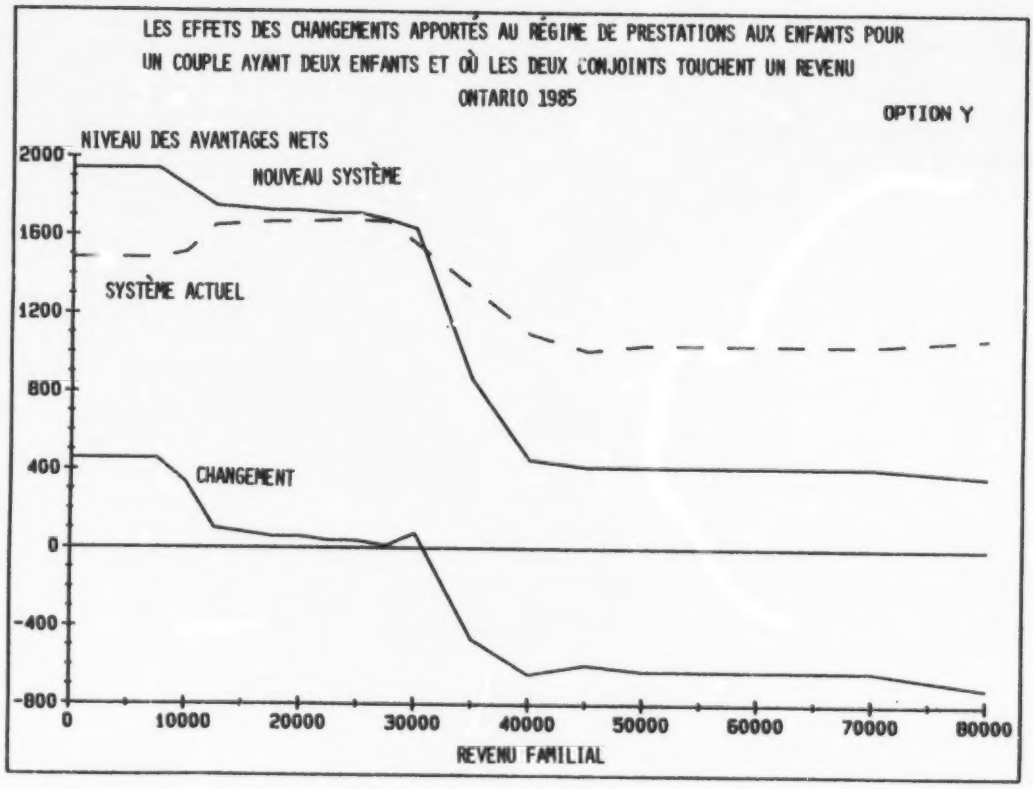
4.10 Le Comité a préparé les graphiques suivants pour montrer ce qui peut être fait à cet égard. Dans l'option X, nous proposons une allocation familiale non imposable de 240 $ (les personnes à revenu élevé toucheraient une prestation nette supérieure à celle qu'ils reçoivent à l'heure actuelle, même si le paiement mensuel lui-même est, évidemment, moindre). L'exemption d'impôt au titre des enfants serait supprimée. Le crédit d'impôt pour enfant serait d'environ 730 $. Cette option ne produirait pas de recettes fiscales supplémentaires pour le gouvernement fédéral. Les économies réalisées par les provinces seraient ramenées à 150 millions de dollars. Un des avantages de cette option, par rapport à celles où l'allocation familiale est imposable, est que les prestations élevées que touchent les familles à faible revenu ne diminueraient pas brusquement pour les familles dont le revenu se situe entre 8 000 $ et 13 000 $, comme le propose l'option A. Beaucoup de familles monoparentales entrent dans cette catégorie.

4.11 Dans l'option Y, nous proposons un taux de réduction plus élevé (un taux d'imposition réel plus élevé) à l'égard du crédit d'impôt pour enfant. L'exemption d'impôt pour enfant serait encore une fois supprimée. Les allocations familiales demeureraient imposables. Le crédit d'impôt pour enfant serait porté à 595 $ et le taux de réduction fixé à 15% pour les familles dont le revenu net est supérieur à 29 670 $.



4.12 Le Comité reconnaît que les options X et Y posent des problèmes. L'option X ne nous permet pas de réaliser notre objectif en ce qui concerne le niveau de revenu à partir duquel les prestations nettes commenceraient désormais à diminuer, même s'il y a plus de ressources dans le régime que dans l'option Y. Aucun de nous n'accepte vraiment l'idée d'augmenter considérablement le taux d'imposition sur une prestation sélective pour que les sommes substantielles des personnes ayant un revenu supérieur à 40 000 $ soient redistribuées à celles qui gagnent 30 000 $ ou moins. Certains d'entre nous n'acceptent pas l'idée d'allocations familiales non imposables.

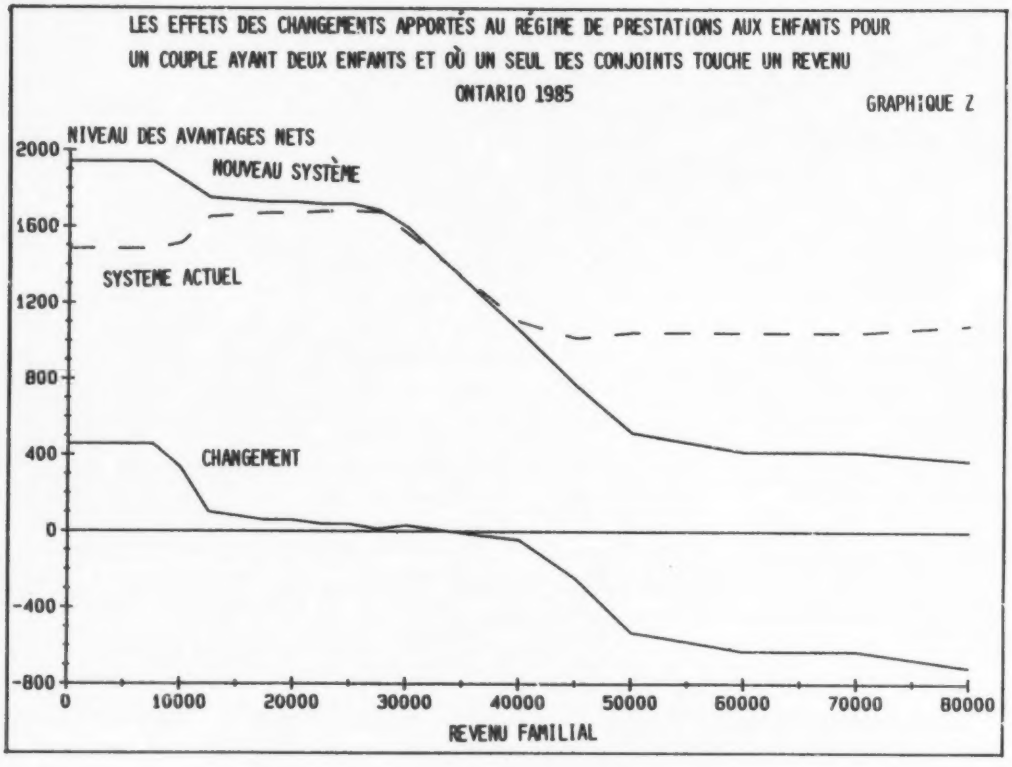
4.13 Tous les membres du Comité estiment néanmoins que la recherche d'une option répondant à leurs critères n'est pas vaine. Il existe peut-être des mécanismes, que nous n'avons pas envisagés, qui permettraient de conserver encore plus d'argent dans le système. Même si nous ne pouvons pas proposer d'option qui permette de conserver toutes les ressources provinciales à l'intérieur du régime, nos objectifs peuvent être atteints si l'on parvient à trouver un mécanisme efficace ou si les négociations avec les provinces portent leurs fruits. Le graphique Z propose un régime sans économies. L'exemption d'impôt au titre des enfants serait supprimée. Les allocations familiales demeureraient imposables. Le crédit d'impôt pour enfant serait porté à 595 $ par enfant. Le seuil de revenu où le crédit commence à diminuer serait fixé à 27 500 $ et le taux de réduction, à 5%.



4.14 Le Comité propose que le gouvernement réexamine la question et donne suite à ce projet pour réaliser la meilleure réforme possible, comme le propose le présent Rapport, d'ici la fin de l'été.

4.15 Le Comité presse le gouvernement de négocier avec les provinces, par tous les moyens possibles, des ententes qui permettront de conserver les fonds dans le régime des prestations aux enfants si cette mesure est nécessaire pour respecter nos principes.

4.16 Le Comité presse également le gouvernement de négocier avec les provinces, par tous les moyens possibles, des ententes qui permettront de garantir que l'augmentation des prestations à l'intention des familles à faible revenu n'entraînera pas une diminution de l'aide financière consentie par les provinces.


LES EFFETS DES CHANGEMENTS APPORTÉS AU RÉGIME DE PRESTATIONS AUX ENFANTS POUR
UN COUPLE AYANT DEUX ENFANTS ET OÙ UN SEUL DES CONJOINTS TOUCHE UN REVENU
ONTARIO 1985
GRAPHIQUE Z
NIVEAU DES AVANTAGES NETS
2000
1600
1200
800
400
0
-400
-800
NOUVEAU SYSTÈME
SYSTEME ACTUEL
CHANGEMENT
0
10000
20000
30000
40000
50000
60000
70000
80000
REVENU FAMILIAL

PARTIE V

Mécanismes d'application de la politique

5.1 Dans la partie IV, le Comité présente ce qui lui paraît être une répartition souhaitable des prestations et avantages fiscaux au titre des enfants. Nous évaluons ici diverses façons d'en arriver à une telle répartition.

ALLOCATIONS FAMILIALES

5.2 Les allocations familiales sont un avantage universel imposable. De tous les avantages pour les enfants que comporte le système actuel, c'est le seul qui soit universel. Or, notre premier principe, celui de l'universalité, exige soit que les allocations soient maintenues à un niveau à peu près égal au niveau actuel après impôt, soit qu'on les remplace par une autre mesure universelle, c'est-à-dire qui réponde aux exigences du principe d'universalité.

Dans le document d'étude, on mentionne la possibilité d'une surtaxe sur les allocations familiales. De nombreux témoins se sont prononcés contre une telle proposition. Le Comité estime que rien ne montre qu'une surtaxe soit nécessaire pour atteindre ses objectifs.

5.3 Aux yeux de certains membres du Comité, il est important que les allocations familiales soient assujetties à l'impôt. Pour cette raison, le Comité n'est pas en faveur de l'option X décrite dans la partie précédente, mais il en a fait mention pour illustrer un moyen de conserver les fonds au sein du régime.

5.4 Le programme des allocations familiales présente des avantages pratiques en tant que mode de distribution. Il n'est pas rattaché au régime fiscal, de sorte que les parents n'ont pas besoin de présenter chaque année une formule de déclaration d'impôt pour en bénéficier. Les allocations familiales sont versées à plus de 99% de tous les parents admissibles. Elles sont versées mensuellement, ce qui, d'après nos témoins, leur donne une importance non négligeable dans le budget familial.

5.5 Le règlement régissant les allocations familiales précise que celles-ci doivent dans la plupart des cas être versées à la mère réputée être la première responsable du soin des enfants. On nous a fait remarquer qu'une telle supposition dans un texte réglementaire pourrait très bien être tenue pour discriminatoire en vertu du paragraphe 15(1) de la Charte des droits, qui entrera en vigueur sous peu. On nous a également souligné que, si l'on veut réaliser l'égalité pour les hommes et les femmes dans notre société, ce vers quoi tend l'article 15, il vaudrait mieux partir du principe que, quand les deux conjoints sont salariés, celui des deux qui a le revenu le moins élevé est le plus susceptible d'avoir la responsabilité primordiale des enfants; c'est donc à ce parent que devraient être versées les allocations familiales. Le Comité partage ce point de vue et propose cette modification. Cependant, le conjoint touchant le salaire le moins élevé pourra toujours demander qu'il en soit autrement.

EXEMPTION D'IMPÔT AU TITRE DES ENFANTS

5.6 L'exemption d'impôt au titre des enfants est une mesure fiscale sélective, puisqu'il faut avoir un revenu imposable suffisamment élevé pour en bénéficier. Elle vise cependant des familles à revenu différent et non pas seulement celles qui ont un revenu élevé. Elle a pour effet d'augmenter le niveau de revenu à partir duquel des impôts sont exigibles, ce qui constitue un avantage important pour certains parents à faible revenu. Pour tous les parents qui paient des impôts, elle équivaut, en un sens, à reconnaître ce que cela coûte d'élever des enfants. Ainsi, les couples avec deux enfants, dont un seul des conjoints est salarié, en bénéficient même s'ils ne gagnent que 9 000 $. Le niveau de revenu à partir duquel on peut tirer un certain avantage de cette exemption est encore moins élevé quand il n'y a qu'un enfant dans la famille. Cependant, la valeur de l'exemption s'accroît à mesure que le taux marginal d'imposition augmente. Par conséquent, l'exemption prévue dans le système actuel a pour effet d'entraîner, pour les familles à revenu élevé et pour les familles à faible revenu, des avantages nets, après impôt, supérieurs et inférieurs, respectivement, à ce que nous considérons comme souhaitable.

CRÉDIT D'IMPÔT-ENFANT

5.7 Le crédit d'impôt-enfant est une mesure fiscale sélective qui vise tout particulièrement les familles à faible et à moyen revenu. Comme il est remboursable, c'est-à-dire qu'il est versé même à ceux qui n'ont pas de revenu imposable, et qu'il commence à diminuer à partir d'un certain seuil de revenu, le crédit d'impôt-enfant répond à nos critères de progressivité et de financement adéquat, ainsi que de partage des coûts.

5.8 À l'heure actuelle, le seuil de revenu à partir duquel le crédit d'impôt-enfant commence à diminuer n'est pas indexé, bien qu'il l'ait déjà été. Tous les membres du Comité sont convenus que les prestations aux enfants doivent être indexées de façon à en préserver la valeur réelle, conformément à notre principe d'indexation. Toutefois, nous ne croyons pas que ces rajustements doivent être faits sans tenir compte des variations dans les revenus. La majorité craint que l'indexation automatique du seuil de revenu donnant droit à cet avantage sélectif et du montant initial du crédit n'entraîne une surindexation. La majorité reconnaît cependant qu'en l'absence d'un rajustement de ces deux éléments, les familles à revenu moyen finiront par voir leurs avantages diminuer considérablement, par rapport à celles dont le revenu est inférieur au seuil. La majorité propose donc que le montant initial du crédit et le seuil de revenu donnant droit au plein montant soient révisés chaque année de manière que les avantages nets ne soient pas érodés par l'inflation.

5.9 Dans sa forme actuelle, le crédit d'impôt-enfant pose des problèmes d'ordre pratique. D'abord, cette prestation accordée aux familles à faible revenu est une somme forfaitaire annuelle. Certains témoins ont proposé que le crédit d'impôt-enfant soit versé mensuellement et joint aux allocations familiales pour accroître l'argent nécessaire aux dépenses de tous les jours. Cependant, nous retenons en particulier le témoignage de l'Organisation nationale anti-pauvreté et d'autres organismes qui ont signalé que les familles qui n'ont pas recours au crédit préféraient recevoir une somme plus importante pour couvrir des frais élevés comme les réparations domiciliaires, l'achat de vêtements pour le retour en classe, et ainsi de suite. Nous nous sommes laissés persuadés par leur argument. Si la réforme proposée se traduit

par un crédit d'impôt-enfant considérablement plus élevé qu'actuellement, le gouvernement devrait envisager la possibilité de verser ce crédit plus d'une fois par année, mais pas tous les mois.

5.10 Deuxièmement, le crédit d'impôt-enfant a suscité une augmentation du nombre d'escompteurs d'impôt. En vertu de la Loi sur la cession du droit au remboursement en matière d'impôt, les escompteurs peuvent exiger jusqu'à concurrence de 15% pour la prestation de leurs services. Nous ne voulons pas que les crédits qui sont censés subvenir aux besoins des familles soient détournés au profit des escompteurs d'impôt. Nous estimons qu'un taux de 15% est exhorbitant compte tenu du peu de risques que prennent ces derniers en avancant les remboursements aux familles à faible revenu. Nous pressons le gouvernement fédéral de s'entendre avec les provinces pour rendre illégal ce genre d'escompte.

5.11 Le membre du NPD a fait remarquer que le Comité ne s'est pas intéressé aux mesures directes d'augmentation de l'impôt, et non indirectes comme l'élinination ou la réduction de l'exemption d'impôt au titre des enfants. Si certains aspects régressifs du régime fiscal étaient supprimés et si une partie des recettes en résultant étaient affectées aux prestations à l'intention des enfants:

- le coût de la réforme serait assumé par l'ensemble de la société, et pas seulement par les familles ayant des enfants;
- les avantages nets pour les personnes à faible revenu pourraient être supérieurs à ceux découlant des propositions de la majorité;
- le niveau de revenu au delà duquel les prestations commencent à diminuer pourrait être relevé;
- le problème de «fuite» des économies en faveur des provinces ne dominerait pas la recherche d'options;
- le déficit ne serait pas accru.

5.12 Le NPD propose les mesures fiscales suivantes pour accroître les recettes au profit de la réforme des prestations à l'égard des enfants et d'autres programmes sociaux:

- un impôt minimum de 20% du revenu imposable pour tous les contribuables qui gagnent 50 000 $ ou plus;
- une augmentation du taux marginal d'imposition le plus élevé pour le ramener au niveau en vigueur avant 1982. D'après les estimations du NPD, ces mesures pourraient entraîner des recettes additionnelles de 2,1 milliards de dollars.

PARTIE VI

Orientation future

6.1 Le grand mérite de ce document d'étude a été de reconnaître explicitement le rapport qui existe entre les dépenses directes et les dépenses fiscales et de chercher à en définir les conséquences pour les personnes visées par les programmes en cause. En partant du principe que les dépenses fiscales — l'exemption d'impôt au titre des enfants et le crédit d'impôt-enfant — et les dépenses directes — les allocations familiales — visent des fins semblables, soit d'aider les familles avec des enfants ou de reconnaître ce que cela coûte d'élever des enfants, les auteurs du document d'étude examinent l'effet de ces trois programmes sur les familles canadiennes pour déterminer s'ils permettent effectivement d'atteindre les objectifs visés. Or, ces programmes ne donnent pas les résultats escomptés, parce que la combinaison de ces trois programmes fait que les avantages nets augmentent avec le revenu, et cela pour de nombreux échelons de revenu. Comme on l'a dit ci-dessus, cet effet est principalement attribuable à l'exemption d'impôt au titre des enfants qui devient de plus en plus avantageuse à mesure que s'accroît le montant du revenu imposable.

6.2 Le Comité estimant qu'il faut faire un examen semblable de toutes les autres dépenses fiscales liées aux exemptions personnelles, ainsi que des dépenses directes au titre des programmes sociaux, il recommande au gouvernement d'entreprendre en priorité une étude complète de la question.

6.3 À ce propos, beaucoup de témoins nous ont exhortés à recommander que les déductions personnelles et la déduction pour frais de garde d'enfants soient remplacées, en totalité ou en partie, par des crédits d'impôt remboursables. La proposition présente un attrait certain. Toutefois, la majorité d'entre nous sommes d'avis qu'une telle recommandation ne saurait être faite qu'après un examen du genre de celui que nous proposons.

- Le NPD est inquiet qu'il n'y ait pas une recommandation concernant une réforme de l'exemption au titre des enfants, et que le Comité n'a pas étudié la question d'une réforme fiscale qui aurait touché les contribuables sans enfant. Le NPD recommande que le gouvernement procède à une réforme fiscale touchant les personnes gagnant plus de 50 000 $ (au minimum, un impôt de 20% et le retour aux taux d'imposition marginaux de 1981). Sur les 2,1 milliards de recettes additionnelles, 345 millions de dollars devraient servir à augmenter de 80% le crédit d'impôt-enfant. On compenserait ainsi la perte de l'exemption d'impôt au titre des enfants pour les familles à revenu moyen (jusqu'à 45 000 $). Cela permettrait également d'augmenter les prestations dont bénéficient les familles pauvres. Les prestations et avantages à l'intention des enfants devraient tous être indexés.

- Le NPD recommande également au gouvernement de procéder à un ré-examen plus vaste de toutes les exemptions personnelles, y compris de l'exemption de

personne mariée et de la déduction pour frais de garde d'enfants pour les convertir en des crédits d'impôt de façon que les familles pauvres puissent en bénéficier.

- Le NPD recommande que le gouvernement fédéral et les provinces procèdent à une étude plus vaste des mesures de lutte contre la pauvreté afin de porter les revenus des travailleurs pauvres et des familles vivant de l'aide sociale au-delà du seuil de pauvreté. Il y aurait lieu d'étudier en priorité les besoins spéciaux des familles monoparentales, et notamment l'expansion des services de garderie.

- Le NPD recommande que le gouvernement revoie l'ensemble du régime d'imposition des sociétés et des particuliers en vue d'accroître les recettes, ce qui servira à financer des programmes sociaux et de création d'emplois. Les réformes devront éliminer les concessions fiscales consenties aux sociétés et les abris fiscaux injustes à moins qu'on ne garantisse la création de nouveaux emplois en échange des concessions fiscales.

- Les membres du Parti libéral ont également souligné l'importance d'examiner les mesures fiscales dont bénéficient les entreprises. Les diverses déductions auxquelles celles-ci ont droit peuvent être considérées comme un avantage, au même titre que l'exemption d'impôt au titre des enfants dans le cas des familles. Ils proposent également que toutes les dépenses fiscales liées aux entreprises fassent l'objet d'un examen.

PARTIE VII

Recommandations

Les arguments énoncés dans les pages qui précèdent aboutissent aux recommandations suivantes:

En ce qui concerne l'équité du régime de prestations aux enfants, le Comité recommande:

1. **que le gouvernement réexamine cette question et effectue la meilleure réforme possible conformément aux principes et aux objectifs énoncés dans les parties III et IV du présent rapport, *d'ici la fin de l'été;***

2. **que, le cas échéant, le gouvernement fédéral affecte les économies réalisées au budget de la Santé et du Bien-être social et qu'il utilise tous les moyens possibles pour négocier avec les provinces une entente qui permettra de réaffecter les ressources au régime;**

3. **que le gouvernement exhorte les provinces à ne pas prendre de décisions concernant leurs programmes d'assistance sociale qui risquent de miner les objectifs de la réforme;**

4. **qu'on procède à un examen annuel des niveaux de prestations et du seuil de revenu à partir duquel les crédits commencent à diminuer pour faire en sorte que la valeur nette des prestations ne soit pas érodée par l'inflation;**

5. **que dans le nouveau régime, les allocations familiales et les crédits d'impôt-enfant soient versées à celui des conjoints qui gagne le moins, à moins que celui-ci ne demande qu'il en soit fait autrement.**

6. **que le gouvernement fédéral s'entende avec les provinces pour rendre illégal l'escompte des remboursements d'impôt.**

En ce qui a trait aux autres réformes concernant les prestations aux enfants, en particulier, et celles qui sont versées aux familles et aux contribuables, en général, le Comité recommande:

7. **que Santé et Bien-être social Canada assure la coordination d'une étude comparative des frais de garde d'enfant selon l'âge et la région, dans les petits centres ou les régions rurales tout autant que dans les grands centres urbains. Ces données formeront une base dont pourront se servir éventuellement les décideurs.**

8. **que le gouvernement recommence à publier le compte des dépenses fiscales pour toutes les dépenses fiscales ayant trait aux particuliers et aux entreprises.**

9. **que le gouvernement accorde la priorité à la réalisation d'une étude de toutes les dépenses fiscales relatives aux particuliers et des dépenses directes connexes afin de mesurer l'efficacité du régime. L'étude devrait prévoir un mécanisme de consultation du public et un délai court mais réaliste pour la présentation du rapport.**

10. **que la question des prestations aux personnes âgées soit renvoyée au Comité pour étude ultérieure.**

ANNEXE I

Définition de la pauvreté

(Tiré d'un document préparé par le ministère d'État chargé du Développement social, mars 1983.)

Il existe deux conceptions de la pauvreté. D'abord, celle de la *pauvreté absolue*, qui a trait aux niveaux de subsistance en-dessous desquels il est impossible de vivre avec un niveau minimum de bien-être. Puis, celle de la *pauvreté relative*, qui a trait au niveau de vie qui est réputé être inférieur au niveau de vie moyen.

On utilise l'approche dite budgétaire pour évaluer la pauvreté absolue. Le seuil de pauvreté est établi en fonction du coût du panier à provisions qu'il faut acheter pour maintenir un niveau minimal de santé physique. Comme en pratique, il est impossible de définir le niveau de "subsistance" sans tenir compte du niveau de vie de la société, le panier à provisions est établi d'après ce que le grand public juge acceptable et non pas selon des besoins biologiques minimaux à satisfaire pour survivre.

Les seuils de pauvreté relative sont évidemment liés aux normes de la collectivité. Ce rapport peut être fondé soit sur les habitudes de consommation des familles moyennes (approche utilisée par Statistique Canada), soit sur le revenu des familles moyennes (approche utilisée par le Conseil canadien de développement social et le Comité spécial du Sénat sur la pauvreté). Dans ce contexte, on qualifie de pauvres les personnes dont le niveau de vie est inférieur à une moyenne donnée; par exemple, le seuil de pauvreté pourrait être fixé à 50% du revenu familial moyen.

Méthodes employées couramment

Au Canada il n'existe aucune définition officielle de la pauvreté. Les seules méthodes largement utilisées sont les seuils de faibles revenus de Statistique Canada. D'après la définition de Statistique Canada, une famille est considérée comme ayant un revenu faible si, comparativement à la famille moyenne, elle doit consacrer, relativement à son revenu, 20 points de pourcentage de plus qu'une famille moyenne, à l'achat d'articles de première nécessité (logement, nourriture, habillement). Ainsi, en 1959, une famille était considérée comme ayant un revenu faible si elle consacrait 70% de son revenu aux articles de première nécessité — soit 20 points de plus que la moyenne de 50%. Dès 1969, cette moyenne étant passée de 50 à 42% du revenu, les seuils des faibles revenus ont été rajustés à la hausse, et 62% du revenu était consacré aux besoins minimums. Depuis 1979, les seuils de faible revenu sont également établis en fonction des familles qui doivent consacrer 58,5% ou plus de leur revenu à l'achat d'articles de première nécessité.

Il existe un niveau de revenu faible distinct qui correspond à la taille de la famille et de l'agglomération urbaine en cause. Il faut des niveaux de revenus différents pour maintenir

le même niveau de vie, suivant la taille de la famille et les marchés où l'on se trouve. En règle générale, les niveaux de revenu s'appliquent aux familles qui habitent des villes moyennes (de 30 000 à 99 999 habitants).

SEUILS DE PAUVRETÉ

ÉVALUATIONS DU CCSD ET DE STATISTIQUE CANADA

Taille de la famille	CCSD (publié en 1984)	Statistique Canada (base de 1978, données de 1983)*		
		Zone rurale	Ville moyenne	Région métropolitaine
Une personne	9,056	6,973	8,400	9,429
Deux personnes	15,094	9,113	11,016	12,440
Trois personnes	18,113	12,203	14,739	16,641

*Publié en 1985

ANNEXE II

Témoins

Les personnes suivantes ont comparu devant le Comité:

Le 1er mars 1985 - fascicule 4

L'honorable Jake Epp, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social

Le 5 mars 1985 - fascicule 5

David Moores, président, La Fédération pour le planning des naissances du Canada

Marilyn Wilson, directeur exécutif, La Fédération pour le planning des naissances du Canada

Judith Nolté, coordonnatrice de la Recherche, La Fédération pour le planning des naissances du Canada

Le 8 mars 1985 - fascicule 6

Margaret Anne Mitchell, député, Nouveau parti démocratique

Cathy Martin, Nouveau parti démocratique

Judy Ghroux, Nouveau parti démocratique

Docteur Glenn Drover, président, Association canadienne des travailleurs sociaux

Le 12 mars 1985 - fascicule 7

Merv Harrison, président, Groupe de travail national sur l'économie et la pauvreté, Église Unie du Canada

Le Rév. Eilert Frerichs, Groupe de travail national sur l'économie et la pauvreté, Église Unie du Canada

La Rév. Faye Wakeling, Groupe de travail national sur l'économie et la pauvreté, Église Unie du Canada

Marcelle Dolment, Réseau d'action et d'information pour les femmes (RAIF)

Chantal Ouellet, Réseau d'action et d'information pour les femmes (RAIF)

Le 19 mars 1985 - fascicule 8

Docteur Kenneth Calmain, Le Conseil du développement social de l'Ontario

Rosemarie Popham, Le Conseil du développement social de l'Ontario

Joan Higginson, Le Conseil du développement social de l'Ontario

Margaret Goodier, RealWomen of Canada

Lyman McInnis, comptable agréé, RealWomen of Canada

Le 21 mars 1985 - fascicule 9

Louise Dulude, vice-présidente, Comité canadien d'action sur le statut de la femme

Cora Davenport, présidente, Organisation nationale anti-pauvreté

Patrick Johnston, directeur exécutif, Organisation nationale anti-pauvreté

Ken Battle, directeur, Conseil national du bien-être social

Ken Battle, Groupe de réforme des politiques sociales

Louise Dulude, Groupe de réforme des politiques sociales

Gweneth Gowanlock, Groupe de réforme des politiques sociales

Patrick Johnston, Groupe de réforme des politiques sociales

Richard Martin, vice-président exécutif, Congrès du travail du Canada

Robert Baldwin, Congrès du travail du Canada

Gerry Gaughan, vice-président, Services à la famille-Canada

Trevor Williams, directeur exécutif, Services à la famille-Canada

Margaret MacGee, présidente, Le Conseil national des femmes du Canada

Amy Williams, présidente sortante, Le Conseil national des femmes du Canada

Robert Glossop, coordonnateur des programmes, L'Institut Vanier de la famille

Landon Pearson, Le Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse

Brian Ward, directeur exécutif, Le Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse

Monique Simard, vice-présidente, Confédération des syndicats nationaux, pour La Coalition pour l'universalité

Denise Bélanger-Rochon, présidente, Fédération des femmes du Québec, pour La Coalition pour l'universalité

Professeur David Wolfe, Social Planning Council of Metropolitan Toronto

Jeffrey Patterson, directeur principal du programme, Social Planning Council of Metropolitan Toronto

Le 25 mars 1985 - fascicule 10

Frank Ballachey, Conseil canadien de Développement social

Terrance Hunsley, directeur exécutif, Conseil canadien de Développement social

David Ross, Conseil canadien de Développement social

ANNEXE III

Mémoires

Les 92 groupes et particuliers suivants ont présenté des mémoires, des rapports ou ont fait des déclarations au Comité:

Alberta Federation of Women United For Families

Association canadienne des écoles de service social

Association canadienne de soins à long terme

Association canadienne des travailleurs sociaux

Association des Assureurs-Vie du Canada

Association nationale des retraités fédéraux

Association ontarienne de Gérontologie

Constantin Bagordo (Rawdon, Québec)

British Columbia Health Association

Calgary Coalition for Support of Persons on Welfare

Canadian Council of Retirees (CLC) (Ontario Section)

Carrefour de l'Auvergne (Charlesbourg, Québec)

Verna Catikkas (Winnipeg, Manitcba)

Central Organization of Sudeten-German Clubs in Canada

Chambre de commerce de Kitchener

Chambre de commerce du Canada

Professeur David J. Cheal (Winnipeg, Manitoba)

Keith L. Clark (Hamilton, Ontario)

C. Clarke (Chalk River, Ontario)

Coalition pour l'universalité, Confédération des syndicats nationaux (CSN)

Comité canadien d'action sur le statut de la femme

Community Services Council of Newfoundland and Labrador

Comprehensive Childcare Services (Yellowknife, T.N.-O.)

Confédération des Organismes Familiaux du Québec Inc.

Congrès du travail du Canada

Conseil canadien de Développement social

Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse

Conseil consultatif canadien de la situation de la femme

Conseil consultatif de la situation de la femme de la Nouvelle-Écosse

Conseil consultatif national sur le Troisième Âge

Conseil de planification sociale du Toronto métropolitain

Conseil du développement social de l'Ontario

Conseil national du Bien-être social

Conseil national des femmes du Canada

Conseil sur le Vieillissement

Council On Pension Reform For Singles

R.M. Crosse (Niagara-on-the-Lake, Ontario)

Joy K. Downs (Victoria, C.-B.)

The Economic Communication Group (Ottawa, Ontario)

Edmonton Chamber of Commerce

Église unie du Canada

Catherine England (Niagara-on-the-Lake, Ontario)

Esquimalt-Saanich Women's Association

Linda Evans (Edmonton, Alberta)

W.K. Fadden (Vancouver, C.-B.)

Family Services of Hamilton-Wentworth Inc.

A.H. Flood (Beachville, Ontario)

David J. Freedman (Ottawa, Ontario)

Groupe de Réforme des Politiques Sociales

Martina Heinzl (Toronto, Ontario)

Jeanne Ihle (adresse inconnue)

Institut Vanier de la famille

Gayle Jakubinek (Ottawa, Ontario)

Glenn Julian (Kitchener, Ontario)

Harry Katz (Toronto, Ontario)

C. Kulbisky (Brandon, Manitoba)

Fédération canadienne des associations foyer-école et parents-maîtres

Fédération pour le planning des naissances du Canada

Elizabeth Lambie (Halifax, Nouvelle-Écosse)

Judith A. Lee (Ottawa, Ontario)

Les Néo-Démocrates

Sophie Maglione (Bentley, Alberta)

Manitoba Association of Social Workers

Manitoba Society of Seniors

Professeur Douglas J. McCready (Waterloo, Ontario)

Dorine McIvor (Vancouver, C.-B.)

Mouvement Couple et Famille Inc. (Ottawa, Ontario)

Emeka A. Njoku (London, Ontario)

H.S. Norris Consultants Limited

Nuu-chah-nulth Tribal Council

Ontario Association of Children's Aid Societies

Ontario Association of Family Service Agencies

Organisation nationale anti-pauvreté

A.K. Ray (Ottawa, Ontario)

RealWomen of Canada

Professeur A. Reedyk (Toronto, Ontario)

Regional Niagara Social Services Department

H. Reinikka (Schomberg, Ontario)

Réseau d'Action et d'Information pour les femmes (RAIF)

R.C. Rhodes et F.E. Barry (Castlegar, C.-B.)

John Ruypers, (London, Ontario)

Michelle M. Saindon (Courcellette, Québec)

P.O. Salonius (Fredericton, N.-B.)

Senior Citizens' Central Council of Calgary

Services à la famille-Canada

Service de Préparation à la Vie Inc. (Montréal, Québec)

Joe et Joyce Simpson (Lloydminster, Saskatchewan)

L'honorable Muriel Smith, Ministre des Services communautaires (Manitoba)

Social Planning Council of Oshawa-Whitby

Social Planning Council of Winnipeg

Joan Stankunas (Surrey, C.-B.)

George W. Strain (Providence Bay, Île Manitoulin, Ontario)

O.J. Swintak (Penticton, C.-B.)

Syndicat national de la Fonction publique provinciale

James Thachuk (Barrhead, Alberta)

The 411 Seniors' Centre Society (Vancouver, C.-B.)

Rita Ubriaco (Thunder Bay, Ontario)

United Way of the Lower Mainland (North Vancouver, C.-B.)

Mme Gerald Weinlander (Montréal, Québec)

Welfare Rights Centre

Mac Welman (Willowdale, Ontario)

Women for Life, Faith and Family (Victoria, C.-B.)

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 et 11 qui comprend le rapport*) **est déposé.**

Respectueusement soumis,
Le président,

BRUCE HALLIDAY

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, APRIL 1, 1985
(15)

[*Text*]

The Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs met *in camera* at 3:40 o'clock p.m., this day, the Chairman, Bruce Halliday, presiding.

Members of the Committee present: Gabrielle Bertrand, Douglas Frith, Bruce Halliday, W. Paul McCrossan, Margaret Anne Mitchell, Brian White, Neil Young.

Alternate present: Bill Lesick.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Helen McKenzie, and Mildred Morton and Richard Shillington, Research Officers. *From the Translation Bureau, Department of the Secretary of State*: Frédérique Dumas.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 7, 1985 concerning the document entitled "Child and Elderly Benefits—Consultation Paper". (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 12, 1985, Issue No. 3*).

The Chairman presented the Seventh Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure, which is as follows:

—That, notwithstanding the deadline specified in the Sixth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure, the Sub-committee for the Report on Child and Elderly Benefits present to the Committee its draft report on the Order of Reference relating to the Child and Elderly Benefits consultation paper no later than Monday, April 1, 1985.

On motion of Margaret Anne Mitchell, it was agreed,—That the Seventh Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure be concurred in.

The Chairman presented the First Report of the Sub-committee for the Report on Child and Elderly Benefits.

On motion of Paul McCrossan, it was agreed,—That the Report be recommitted to the Sub-committee for the Report on Child and Elderly Benefits for further consideration and report by April 2, 1985.

On motion of Gabrielle Bertrand, it was agreed,—

1. That, in addition to the 1000 copies usually printed, 2500 extra copies of the report be printed for distribution to interested parties;

2. that the report be printed in tumble format;

3. that the report be printed with a special cover;

4. that the inside cover of the report feature a list of all Members of Parliament who participated in the inquiry on Child and Elderly Benefits as Members or Alternates of the Committee;

5. that a press release be prepared for distribution on the date of tabling;

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 1er AVRIL 1985
(15)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales se réunit *à huis clos*, ce jour à 15 h 40, sous la présidence de Bruce Halliday, (*président*).

Membres du Comité présents: Gabrielle Bertrand, Douglas Frith, Bruce Halliday, W. Paul McCrossan, Margaret Anne Mitchell, Brian White, Neil Young.

Substitut présent: Bill Lesick.

Aussi présents: *Du Service de recherche de la Bibliothèque du parlement*: Helen McKenzie, Mildred Morton, Richard Shillington, attachés de recherche. *Du Bureau des traduction du ministère du Secrétariat d'État*: Frédérique Dumas.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 7 février 1985 relatif au document intitulé *Prestations aux enfants et aux personnes âgées—Document d'étude*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 février 1985, fascicule nº 3*).

Le président présente le Septième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure libellé en ces termes:

Que, nonobstant l'échéance prévue par le Sixième Rapport du Sous-comité du programme et de la procédure, le Sous-comité du Rapport sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées soumette au Comité, l'ébauche du Rapport portant sur l'ordre de renvoi ayant trait au document d'étude sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées, au plus tard le lundi 1er avril 1985.

Sur motion de Margaret Anne Mitchell, *il est convenu*,—Que le Septième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

Le président présente le Premier rapport du Sous-comité du Rapport sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées.

Sur motion de Paul McCrossan, *il est convenu*,—Que le rapport soit de nouveau renvoyé au Sous-comité du Rapport sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées pour plus ample examen et que le Sous-comité en fasse rapport au plus tard le 2 avril 1985.

Sur motion de Gabrielle Bertrand, *il est convenu*,—

1. Que, outre les 1000 exemplaires habituels, on fasse imprimer 2500 exemplaires du rapport à l'intention des partis intéressés;

2. que les versions française et anglaise du rapport paraissent en tête-bêche;

3. que le rapport s'accompagne d'une page couverture distincte;

4. que sur la couverture intérieure du rapport figure une liste de tous les députés qui ont participé à l'enquête sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées, à titre de membres ou de substituts du Comité;

5. qu'un communiqué de presse soit rédigé à temps pour être distribué le jour même où le rapport sera déposé;

6. that the Chairman table the report in the House on or before April 3, 1985, and that the Chairman be authorized to name an acting Chairman for that purpose as required.

At 3:51 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

6. que le président dépose le rapport sur le bureau de la Chambre le 3 avril 1985 ou avant cette date, et qu'il soit autorisé à désigner un président suppléant à cette fin comme l'exige le Règlement.

A 15 h 51, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

Donald G. Reid

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 2, 1985
(16)

[*Text*]

The Standing Committee on Health, Welfare and Social Affairs met *in camera* at 3:48 o'clock p.m., this day, the Chairman, Bruce Halliday, presiding.

Members of the Committee present: Gabrielle Bertrand, Pauline Browes, Leo Duguay, Bruce Halliday, Jean-Claude Malépart, Moe Mantha, W. Paul McCrossan, Margaret Anne Mitchell, Brian White.

Alternate present: Tom Hockin.

In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament: Helen McKenzie, Mildred Morton and Richard Shillington, Research Officers.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, February 7, 1985 concerning the document entitled "Child and Elderly Benefits—Consultation Paper". (*See Minutes of Proceedings and Evidence of Tuesday, February 12, 1985, Issue No. 3*).

The Chairman presented the Final Report from the Subcommittee for the Report on Child and Elderly Benefits.

Leo Duguay moved,—That the Report be concurred in.

After debate, the Report, as amended, was concurred in, on division.

On motion of Leo Duguay, it was agreed,—That the Chairman be authorized to release an appropriate press release on behalf of the Committee.

On motion of Brian White, it was agreed,—That the Report of the Sub-committee for the Report on Child and Elderly Benefits, as amended, be the Report of this Committee to the House on its Order of Reference dated February 7, 1985.

At 5:00 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 2 AVRIL 1985
(16)

[*Traduction*]

Le Comité permanent de la santé, du bien-être social et des affaires sociales se réunit *à huis clos*, ce jour à 15 h 48, sous la présidence de Bruce Halliday, (*président*).

Membres du Comité présents: Gabrielle Bertrand, Pauline Browes, Léo Duguay, Bruce Halliday, Jean-Claude Malépart, Moe Mantha, W. Paul McCrossan, Margaret Anne Mitchell, Brian White.

Substitut présent: Tom Hockin.

Aussi présents: *Du Service de recherche de la Bibliothèque du parlement*: Helen McKenzie, Mildred Morton, Richard Shillington, attachés de recherche.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 7 février 1985 relatif au document intitulé *Prestations aux enfants et aux personnes âgées—Document d'étude*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 12 février 1985, fascicule nº 3*).

Le président présente le Rapport définitif du Sous-comité du Rapport sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées.

Léo Duguay propose,—Que le rapport soit adopté.

Après débat, le rapport, sous sa forme modifiée, est adopté avec voix dissidente.

Sur motion de Léo Duguay, *il est convenu*,—Que le président soit autorisé à émettre un communiqué de presse pertinent au nom du Comité.

Sur motion de Brian White, *il est convenu*,—Que le rapport du Sous-comité du Rapport sur les prestations aux enfants et aux personnes âgées, sous sa forme modifiée, constitue le Rapport de ce Comité à la Chambre en exécution de son ordre de renvoi du 7 février 1985.

A 17 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Les greffiers du Comité

Marie Carrière

Donald G. Reid

Clerks of the Committee